

# Masteroppgave

## Master i Public Administration, Høgskolen i Lillehammer

Kandidatnummer 94



### En studie om hvordan det arbeides med innovasjoner i kommunesektoren

- Hvordan forstås innovasjon, og hvordan iverksettes nye praksiser?

## Innhold

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Abstract .....	6
1.0 Innledning.....	8
1.1 Oppgavens tema og aktualitet .....	8
1.2 Avgrensning og problemstilling .....	9
1.2.1 Begrunnelse for teori .....	11
1.3 Hva er innovasjon? .....	12
1.3.1 Produkt/tjenesteinnovasjon.....	13
1.3.2 Organisatorisk innovasjon .....	15
1.4 Utviklingstrekk i den norske, offentlige sektoren .....	17
1.5 Oppgavens oppbygning .....	18
2.0 Metode, gjennomføring av undersøkelsen .....	18
2.1 Valg av metode.....	19
2.1.1 Forskningsdesign .....	19
2.2 Datainnsamling.....	20
2.2.1 Intervju .....	21
2.2.2 Dokumentundersøkelse .....	21
2.2.3 Utvalg av informanter.....	21
2.2.4 Godkjenning av prosjektet.....	22
2.2.5 Gjennomføring av intervjuer .....	23
2.3 Valg av analysemetode.....	24
2.4 Tolkning av datamaterialet .....	25
2.4.1 Min tolkning av begrepet innovasjon .....	27
2.5 Reliabilitet, validitet og overførbarhet .....	27
3.0 Teoretisk perspektiv .....	29
3.1 Det instrumentelle perspektivet.....	29
3.2 Det institusjonelle perspektivet .....	31
3.2.1 Empiriske forventninger .....	34
3.2.2 Det instrumentelle perspektivet: innovasjonsforståelse og implementering .....	35
3.2.3 Det institusjonelle perspektivet: innovasjonsforståelse og implementering .....	36

4.0 Empiri, presentasjon av case-kommunene, og deres organisatoriske særtrekk .....	38
4.1 Kommunal kontekst .....	38
4.2 Kommune A .....	40
4.3 Kommune B .....	43
4.3 Oppsummering av empiriske funn .....	48
5.0 Analyse .....	51
5.1 Drivkrefter og Innovasjonsforståelse .....	52
5.1.1 Analyse av innovasjonsforståelse i forhold til perspektivene.....	57
5.2 Prosess og ledelse .....	60
5.2.1 Analyse av implementering i forhold til perspektivene.....	66
5.3 Utfall/forventede resultater, i forhold til perspektivene .....	71
6.0 Avslutning .....	78
6.1 Prosjektets mål .....	78
6.2 Hvordan arbeider kommuner med innovasjon?.....	78
6.2.1 Innovasjonsforståelse .....	79
6.2.2 Implementering .....	79
6.2.3 Utfall/resultat.....	80
6.3 Teoretiske og empiriske implikasjoner .....	82
6.4 Forslag til videre forskning .....	83
Referanseliste .....	84
Vedlegg .....	94

## Forord

Denne studien er avsluttende del av mitt dybdestudium *Master in Public Administration* ved Høgskolen i Lillehammer. Jeg startet masterstudiet høsten 2013, etter at jeg våren samme år, avsluttet studiet bachelor i organisasjon og ledelse. Høgskolen oppmuntret studentene til å gjennomføre masteroppgaven parvis, men jeg er ikke bosatt i Lillehammer, og i og med at jeg skulle skrive om innovasjon i to nærliggende kommune, vurderte jeg det som mest hensiktsmessig å skrive alene.

Studien har vært en lang reise i kupert terreng for meg. Jeg gjennomførte våren 2013 en kvalitativ og eksplorativ studie, som var en nyttig, lærerik og spennende utfordring. Jeg skrev sammen med en medstudent, og den erfaringen gjorde meg tryggere på at jeg ville klare denne masteroppgaven på egen hånd. Jeg har erfart at en slik omfattende oppgave kan være vanskelig, men jeg har hatt gode støttespillere underveis. Blant disse har jeg lyst til å nevne Trine Løvold Syversen, som indirekte er årsaken til at jeg orket å fortsette som fulltidsstudent i ytterligere to år.

Jeg vil gjerne rette en spesiell takk til Tor Helge Pedersen, som har vært min veileder. Tusen takk for din oppriktige interesse og gode råd underveis. Jeg har hatt stort utbytte av din kunnskap om kommunesektoren. Denne interessen har utfordret meg til å lære mer om denne sektoren.

Takk også til mine to case- kommuner og informanter, som gjorde det mulig å gjennomføre dette prosjektet. Uten dere hadde jeg ikke fått den nødvendige innsikten i hvordan dere faktisk jobber med innovasjoner.

Sist men ikke minst, vil jeg takke ungene mine Sander, Simen og Sunniva for at dere har holdt ut med en mamma som har brukt hver ledig stund til studier.

Lillehammer, mai 2015

Hege Lovise Mølstad

## Sammendrag

Kommunesektoren forvalter en stor andel av fellesskapets ressurser, og produserer velferdstjenester i betydelig omfang. Sektoren opplever knapphet på ressurser, og krav til økt tjenestekvalitet. Utfordringer knyttet til produktivitet, effektivitet, samt politisk engasjement og legitimitet er noe som preger norske kommuner i dag. Sannsynligvis vil vi fortsatt se en økning i bruk av markedsmekanismer og konkurranseeksponering blant kommunene for å kunne tilby mer effektive tjenester, bedre kvalitet og større valgfrihet for brukerne. Disse utfordringene forventes å forsterkes i årene som kommer, samtidig som demografiske endringer og mangel på kompetanse forsterker utfordringsbildet. Løsningen er at det må produseres mer tjenester innenfor samme ressursramme, og med høyere kvalitet. Samfunnets behov er stadig i endring, og kommunesektoren må dermed være dynamisk og omstillingsdyktig.

Dette utfordrer offentlige organisasjoner til nytenkning i forhold til hvordan oppgaver løses. I de senere årene har begrepet innovasjon blitt et moderne begrep også kommunal sektor forsøker å implementere i sine strategiplaner, hvor ulike tolkninger blir benyttet i det daglige. Det pågår til stadighet ulike innovasjoner som har til hensikt å føre til noe nytt og bedre. Denne undersøkelsen ser på hva som skjer når innovasjonsideologien inntar kommunesektoren, og hvordan de arbeider med innovasjon. Problemstillingen er som følger:

*Hvordan forstås og iverksettes innovasjoner i to ulike kommuner?*

For å undersøke dette har jeg undersøkt to nabokommuner, med svært ulike tilnærminger til innovasjonsarbeid. Jeg har besvart problemstillingen ved å belyse følgende områder i kommunene.

- 1) Hvordan innovasjoner forstås (drivkrefter, innovasjonsforståelse)
- 2) Hvordan innovasjoner implementeres (Prosess, ledelse)
- 3) Utfall/resultat av innovasjoner

Studien analyserer funnene på bakgrunn av et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Disse to perspektivene vil kunne beskrive og forklare ulike sider ved kommunenes håndtering av innovasjoner, og gi en utfyllende forståelse av fenomenet som studeres. Fordi jeg ønsket å gå i dybden på fenomenet, gjennomførte jeg en kvalitativ undersøkelse. Problemstillingen ble besvart gjennom en deskriptiv og en komparativ tilnærming.

Strukturelle forskjeller og ulike ledermodeller forklarer hvordan systematikken rundt innovasjoner ivaretas, og derfor vil også prosessene være ulike i komparative studier av kommuners innovasjonsarbeid. Andre elementer som påvirker innovasjonsarbeidet, er hvor tidlig nye ideer adopteres, spres og iverksettes. Hvis en

innarbeidet systematikk benyttes, vil forankringen og implementeringen også skje raskere. Derfor vil det være variasjon i hvordan innovasjoner håndteres, og forskjeller i om det velges sektoriell eller tverrsektoriell implementering. Innovasjoner forstås relativt likt i de to kommunene, men det benyttes andre begreper enn innovasjon i det daglige. Innovative løsninger representerer ingen revolusjoner eller brudd i eksisterende praksiser i denne studien, snarere implementeres nye ideer ved tilpasning til eksisterende praksiser.

## Abstract

Local government sector manages a large percentage of the community's resources, and produce welfare services in considerable extent. The sector is experiencing a shortage of resources, and requirements for increased quality of service. Challenges related to productivity, efficiency, as well as the political commitment and legitimacy is something that characterizes the Norwegian municipalities today. Probably, we will continue to see an increase in the use of market mechanisms and competition exposure among the municipalities in order to provide more efficient services, better quality and greater freedom of choice for users. These challenges are expected to be reinforced in the years to come, at the same time as the demographic changes and the lack of competence of the challenge reinforces the image.

The solution is that it must be produced more services within the same resource frame, and with higher quality. The community's needs are constantly changing, and the municipality of sector must therefore be dynamic and the restructuring accomplished. This challenges the public offices to innovative thinking in terms of how the tasks to be resolved. This survey looks at what happens when innovation ideology occupies the local government sector, and how they are working with innovation. What I bring to question is:

*How do two different local government communities understand the meaning of innovations, and how do they implement them?*

In order to investigate this, I have examined the two neighboring communities, with very different approaches to innovation work. I have described the municipalities in terms of

- 1) How innovations can be understood (the driving forces, innovation understanding)
- 2) How innovations are implemented (process, management)
- 3) Outcome/result of innovations

I have analyzed the findings through two different conceptual lenses; the instrumental and the institutional perspective. These two perspectives will be able to describe and explain the various aspects of the district's handling of the innovations, and give a comprehensive understanding of the phenomenon that is studied. Because I wanted to go in depth on the phenomenon, I conducted a qualitative survey. The research question was answered through a descriptive and a comparative approach.

Structural differences and different head models explain how systematics around the innovations are maintained, and therefore the processes will also be different in the comparative study of innovation in local communities. Other items that affect innovation efforts, is how early new ideas adopted, disseminated and enforced. If an incorporated taxonomy is used, the dock and the implementation will also happen faster.

Therefore there will be variation in how innovations are handled, and differences in whether it will be selected sectoral or cross-sectoral implementation. The meaning of innovation is understood relatively equal in the two municipalities, but it is used in other terms than innovation in daily use. Innovative solutions represent no revolutions or breach of existing practices in this study, rather are new ideas implemented by adapting to existing practices.



## 1.0 Innledning

I denne studien skal jeg se nærmere på hvordan kommunal sektor innoverer. Studien tar for seg to kommuner, deres forståelse av innovasjon, og hvordan innovasjoner implementeres. I dette første kapittelet skal jeg begrunne hvorfor studier av innovasjon i kommunal sektor er aktuelt og presentere temaet, målet med undersøkelsen og problemstillingen. Her skal jeg også presentere aktuell teori om innovasjon, og hvilke avgrensninger jeg har valgt å ta. Deretter skal jeg begrunne valg av teoretiske perspektiver, før jeg til slutt i kapitlet viser hvordan studiens oppbygning og disposisjon vil være.

### 1.1 Oppgavens tema og aktualitet

I etterkrigstiden handlet samfunnsdebatten mye om modernisering, fremskritt og utvikling. Det *nye* tar ofte tid, og tidligere satte folk gjerne sparepengene sine i banken, og håpet noe skulle skje en gang i fremtiden. I dag sitter vi sjelden og venter, vi realiserer mange av drømmene våre i løpet av kort tid. Slik kan man si at endring og fornyelse er blitt viktige samfunnsverdier for folk flest, og er noe organisasjoner i ulik grad er opptatt av.

Innovasjon i offentlig sektor er interessant fordi sektoren kan oppfattes som byråkratisk, mer sendrektig og mer regelstyrt enn private virksomheter. Weber (2000) ilegger byråkratiske organisasjoner likevel merkelappen som de mest effektive. Til tross for at private virksomheter alltid har blitt betraktet som mer dynamiske og innovative (Sørensen og Torfing 2011), mener Fuglesang (2010) derimot at denne tanken står i kontrast til offentlig sektors omstillingsevne, effektivitetstiltak og evne til å tenke nytt i møte med utfordringer. Innovasjon har tidligere gjerne hatt mer uformelle trekk, og derfor vært mindre synlig (Teigen 2007). Baldersheim (1993) hevder lite forskning og mindre fokus på nytenkning i kommunene, kan ha vært en medvirkende årsak til at innovasjonsbegrepet har brukt lang tid på å slå rot. I dag er kommunen den viktigste velferdsprodusenten, og har en sentral funksjon både for arbeid, inntekt og velferd (Teigen 2007b). I lys av pressede økonomiske rammer, og krav til effektivitet, har innovasjoner i dag fått et mer formelt fokus. I kommuners søken etter verktøy som kan løse nåværende og fremtidige utfordringer, er innovasjon bare en av flere strategiske valg. Det er denne vegen jeg skal studere nærmere i denne oppgaven. Reformen er en annen veg, som har til hensikt å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner basert på politiske aktørers beslutninger (Brunsson og Olsen 1990). Innsparingstiltak har for eksempel vært reorganisering av kommuneorganisasjonene, hvor man ved hjelp av to-nivåmodellen har forsøkt å redusere den administrative organisasjonen (Pedersen 2007). Tilgangen til populære oppskrifter på hvordan organisasjoner kan effektiviseres, styres og ledes, hevder (Røvik 2007) neppe har vært større enn i dag. Forskning rundt tjenesteinnovasjon er fortsatt et mer ukjent terreng enn for eksempel produktinnovasjon,

men begrepet har det siste tiåret blitt formalisert gjennom sentrale aktørers fokus på innovasjon som utvikler og problemløser (Se for eksempel Forskningsrådet.no, KS.no, og Regjeringen.no). Det finnes ikke så mange studier av hva som skjer når innovasjonsideologien kommer til kommunene, noe mitt bidrag har til hensikt å gi mer kunnskap om. Min posisjonering er at jeg skal studere innovasjon i to kommuner som befinner seg på ulike stadier i innovasjonsprosessen, og har ulike tilnærminger til innovasjon og innovasjonsprosjekter. Dette er teoretisk relevant fordi man etterlyser studier av hvordan innovasjon foregår i kommuner, og empirisk relevant fordi flere aktører har dette høyt på agendaen.

## 1.2 Avgrensning og problemstilling

Kommunesektoren står overfor store utfordringer i fremtiden, som blant annet dreier seg om å levere tjenester med høy nok kvalitet, i stort nok omfang og sannsynligvis med begrensede ressurser.

Omstillingsutfordringene vil være betydelige, og krav til innovasjonsevne vil øke. Det er min oppfatning at de kommunene som makter å holde fokus på kvalitet i tjenesteproduksjonen, å jobbe godt innenfor gitte økonomiske rammer og ha et høyt innovasjonsfokus, er de som har best forutsetninger for å lykkes. Målet med oppgaven er å bidra til mer innsikt i hvordan kommunene arbeider med innovasjon, hvordan innovasjonsarbeidet ivaretas, utvikles og følges opp. Med andre ord skal jeg se på hva som skjer når innovasjon skal være løsningen, og hvordan kommunene møter denne utfordringen.

Jeg har valgt å studere kommunesektoren fordi det er interessant å se hvordan kommunene benytter innovasjon i møte med eksterne forventninger, men også hvordan de arbeider med innovasjon i sin profileringsstrategi. Case-kommunene er to innlandskommuner som er omtrent like store i omkrets og innbyggerantall. De har kommet ulikt i innovasjonsprosessen, og har ulike tilnærmingsmåter, noe som er interessant å studere nærmere. Styringssystemet i kommuner har en politisk og en administrativ enhet, hvor jeg i denne oppgaven fokuserer på den administrative delen. Jeg vil ha en helhetlig tilnærming til innovasjon, men jeg vil konkretisere ved å gi eksempler på ett prosjekt i hver kommune underveis. Prosjekter starter gjerne med et ønske om en forbedring eller behov for endring (Meredith og Mantel 2004.), som er mitt utgangspunkt. Nyere innovasjonsforskning har satt kommunesektoren i fokus, og det er blant annet opprettet en nasjonal innovasjonsskole i regi av Høgskolen på Lillehammer. Dette skal gi økt kunnskap rundt hvordan innovasjoner kan løse utfordringer denne sektoren står overfor (Høgskolen i Lillehammer u.d). Mange tiltak har altså blitt gjort, og det er derfor interessant å gå bak kulissene for å finne ut hva som *egentlig* skjer. Min forståelse av innovasjon er forankret i det Fuglesang (2010) beskriver i sin definisjon av innovasjon, hvor det antydes at innovasjon både kan sees på som nye ideer som adopteres

utenfra, men også intern utvikling som genererer nye arbeidsmetoder. På bakgrunn av dette, har jeg kommet frem til følgende problemstilling;

### **Hvordan forstås og iverksettes innovasjoner i to ulike kommuner?**

Jeg har delt problemstillingen inn i tre områder, som også blir benyttet i analysedelen.

- 1) Hvordan innovasjoner forstås (drivkrefter, innovasjonsforståelse)
- 2) Hvordan innovasjoner implementeres (Prosess, ledelse)
- 3) Utfall/resultat av innovasjoner

I første del av problemstillingen er jeg opptatt av å finne ut hvordan begrepet innovasjon forstås i de to kommunene. Jeg har valgt å belyse fenomenet ved å dele innovasjon inn i to hovedtyper; Produkt-/tjenesteinnovasjon, og organisatorisk innovasjon. En økt forståelse rundt drivkrefter kan avdekke om innovasjoner skal løse problemer, om det er en populær trend, eller om man av legitime grunner velger å fremstå som nyskapende. Jeg vil i andre del se på implementering ved å belyse prosess og ledelse. Hvordan kommunene organiseres og hvilke ledelsesmodeller de velger, antas å ha betydning for hvordan innovasjoner adopteres, spres og iverksettes. Det er også spennende å studere innovasjonsprosesser for å se hvilken posisjon innovasjon har i kommunene, og hvor systematisk de jobber med denne. Det kan være vanskelig å måle innovasjoners effekter, men jeg skal forsøke å se hva utfallet kan bli med hensyn til om innovasjoner adopteres, frikobles eller tilpasses eksisterende praksiser. Siden innovasjonene i kommunal tjenesteyting handler mye om strukturelle endringer, antar jeg at organisatoriske innovasjoner er med på å legge til rette for utvikling av nye praksiser og tjenester. Lam (2004) hevder innovasjoner skal tilby borgerne noe nytt ved å skape eller adoptere en ny idé. Om tjenesteinnovasjon sier Fuglesang (2010) at innovasjoner både fremkommer som egenutviklet, samt intern generering av nye tjenester. Det er interessant å undersøke hvor ideene kommer fra, om de utvikler modeller selv, eller adopterer andres oppskrifter. Gjennom studien vil jeg også få kunnskap om hovedtyngden ligger på inkrementelle eller radikale innovasjoner. Komparative studier gir også spennende muligheter i forhold til sammenligninger og uformelle analyseteknikker. Ved å benytte intervjuer i datainnsamlingen, kommer man under huden til et færre antall informanter, og belyse hvordan de forstår fenomenet.

For å gi oppgaven en teoretisk ramme, har jeg valgt å legge til grunn to perspektiver, som Christensen mfl. (2009) omtaler som det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet belyser de formelle strukturene organisasjoner består av. Hvordan innovasjoner implementeres og forstås vil antageligvis avhenge av hvilket nivå i organisasjonen man befinner seg på, og omfanget av forbedringen. Men det rasjonelle aspektet, og ønske om økonomisk forbedring antas å være fremtredende, og til dels toppstyrt. Det institusjonelle perspektivet ser mer på de uformelle strukturene i organisasjoner, som både dreier seg om legitime, moderne ideer, men også hvordan organisasjonskulturen forholder seg til nye praksiser. I dette perspektivet vil innovasjoner være preget av å skape indre og ytre legitimitet. Innovasjonsforståelsen og implementeringen vil i dette perspektivet derfor være preget av å adoptere og implementere ideer som er akseptert av organisasjonsmedlemmene, og at de nye praksisene genererer noe som er ønskelig eller legitimt. Perspektivene hjelper meg således til å betrakte innovasjon fra ulike synsvinkler, og derved fremme et bredere grunnlag for min tolkning og forståelse av fenomenet.

### 1.2.1 Begrunnelse for teori

Innovasjonsforskning nevner at det finnes flere innfallsvinkler i studier av innovasjon, som ser mer på eksterne faktorer (se for eksempel Edquist 2005, Aasheim 1993, Lundvall 1992). Perspektivene jeg har valgt å benytte omtales som det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet, og disse benyttes ofte innenfor organisasjonsvitenskap (Christensen mfl. 2009). Det instrumentelle perspektivet ser på de formelle strukturene en organisasjon består av, mens det institusjonelle perspektivet belyser de uformelle strukturene i en organisasjon. *I det instrumentelle perspektivet* blir offentlige organisasjoner sett på som instrumenter, og for å ivareta bestemte mål (Christensen mfl. 2009). Endringer som foretas i organisasjonene blir sett på som rasjonelle valg, og ledelsen gis makt til å vedta forandringer og iverksette tiltak for å redusere eventuell motstand (ibid.). Handlingslogikken i dette perspektivet baserer seg på en konsekvenslogikk hvor en mål-middel-rasjonalitet benyttes for å kunne forutsi hvilke konsekvenser handlingene vil få (Christensen mfl 2009). Organisasjoner kan ikke bare være opptatt av effektivitet, de må også søke legitimitet fra sine omgivelser. *Det institusjonelle perspektivet* tar for seg både de ytre omgivelsene og det interne miljøet, og ved å se på organisasjoner som sosiale systemer kan verdier tilføres som symboliserer virksomhetens målsetning og identitet (ibid.). På denne måten kan det være vanskeligere å endre, legge ned eller skifte ut organisasjonen. Organisasjoner begynner som regel som et redskap, gis ytterligere verdi gjennom personlige og samfunnsmessig engasjement (ibid.). I dette perspektivet skilles det gjerne mellom kulturperspektivet og myteperspektivet, der kulturperspektivet representerer det tradisjonelle institusjonelle, mens myteperspektivet viser til det ny-institusjonelle med fokus på hva omgivelsene

aksepterer eller forventer. Jeg vil gå nærmere inn på perspektivene, og knytte disse til problemstillingen i teorikapitlet.

### 1.3 Hva er innovasjon?

Studier av tjenesteinnovasjon er fremdeles i en relativt tidlig utviklingsfase, men utviklingen peker mot uskarpe grenser mellom produkt- og tjenesteinnovasjon. Dermed gis det et perspektiv på innovasjon som ikke bare er begrenset til den tradisjonelle produksjons- oppdelingen. Funn fra tjenesteinnovasjonsstudier, som hittil har vært neglisjert i forhold produkt-innovasjoner, vil i fremtiden spille en rolle i velferdsøkonomien (Drejer 2003). De fleste studier av innovasjon fokuserer på teknologisk innovasjon innen industrien, noe som reflekterer at innovasjonsteori har sine røtter i en tid hvor industri fortsatt var den viktigste økonomiske aktiviteten (ibid.). Edquist (2005) har et eksternt syn på innovasjoner, og mener innovasjoner foregår i innovasjonssystemer (IS). Slike systemer inkluderer rammebetingelser, strukturer og institusjoner som har betydning for om virksomheter lykkes i sitt arbeid med å få frem lønnsomme innovasjoner. Edquist poengterer at dette ikke er ren teori, men et helhetlig bilde på hvordan innovasjonsprosessen oppstår, og hva som driver den frem. Det kan sammenlignes med et verktøy der man evaluerer prosessen, og benytter læringen i videre arbeid (ibid.). Eksternt fokus har også Aasheim (1993) når han omtaler regionale innovasjonssystemer (RIS). I slike nettverk samarbeider bedrifter for å styrke regionen, for samlet sett å kunne posisjonere seg i nasjonal og internasjonal sammenheng. På denne måten øker de verdien på sin kunnskap i global sammenheng. Nettverket kan bestå av relasjoner mellom bedrifter, marked og offentlig sektor, noe vi kommer til å se at en av kommunene i undersøkelsen er en del av. Denne oppgaven vil imidlertid ha fokus på interne prosesser, og hva som skjer når innovasjonsideologien blir en del av det daglige arbeidet i kommuner. Det kan være en svakhet å la hovedfokuset ha et internt preg, men et slikt valg gir mulighet til å gå i dybden på fenomenet som studeres.

Joseph Schumpeter er kanskje den mest sentrale filosofen når vi snakker om innovasjon. Schumpeter (1934) argumenterer for at innovasjon handler om å ta i bruk nye arbeidsmåter, nye organisasjonsmåter, nye produkter eller nye prosesser, samt å åpne nye markeder som virksomheten tidligere ikke har vært en del av. Schumpeter hadde sin bakgrunn fra privat sektor på 1800- tallet (Drejer 2003), hvor utviklingen i følge (Teigen 2007) har ført til det vi kjenner som Oslo- manualen, som er tilpasset offentlig sektor. Flere innovasjonsforskere er opptatt av forskjellen mellom kreativitet og innovasjon, og Drejer (2003) hevder at nye oppfinnelser kun regnes som innovasjoner hvis de kan benyttes mer enn en gang, og har en økonomisk innflytelse. Teresa M. Amabile skiller innovasjon fra kreativitet ved å hevde at alle innovasjoner starter med en kreativ ide` (Amabile mfl. 1996). Med andre ord omtales kreativitet som det «nye» som utvikles, mens

innovasjonen er hvordan ideene kan gjentas og implementeres med den hensikt at det skal gi en langsiktig verdi for virksomheten. Kreativiteten har ingen begrensninger. Vi må huske på at innovasjon og kreativ tenkning skjer når som helst og hvor som helst, ikke bare i forskningslaboratorium. Schumpeter legger derimot vekt på utvikling fremfor kreativitet, men han påpeker at kreativitet er en forutsetning for innovasjon. Hans tolkning av innovasjonsbegrepet går dermed ikke ut på å generere ideer, men å utvikle ideene på en slik måte at de har en nytteverdi for samfunnet.

Det finnes mange måter å studere innovasjon på. Jeg har valgt i hovedsak å fokusere på to hovedområder: *produkt/tjenesteinnovasjon*, og *organisatorisk innovasjon*. Jeg har valgt denne inndelingen fordi den er godt egnet til å belyse kommunesektorens innovasjonsarbeid, og fordi innovasjonene antas å dreie seg både om tjenester og organisatoriske endringer. Jeg vil også gjøre rede for prosessinnovasjon, fordi innovasjonsprosjekter skjer over tid. De to hovedtypene skal jeg drøfte ved å skille mellom inkrementelle og radikale innovasjoner. En radikal innovasjon, innebærer at det nye brytes ned og overtar for gamle produksjonsmåter, tenkemåter og paradigmer, og følgelig vil radikale innovasjoner ofte kreve mer av organisasjonen med tanke på planlegging og gjennomføring (Teigen 2007a). Inkrementelle innovasjoner vil derfor kjennetegnes ved at endringer skjer i små steg, kontinuerlig og ikke alltid bevisst (ibid.). Å studere innovasjon gir derfor en forståelse av prosesser og resultater ved å gjøre noe nytt. Nedenfor viser jeg hva som skiller tjenesteinnovasjon fra organisatorisk innovasjon. Jeg starter med produkt/tjenesteinnovasjon.

### 1.3.1 Produkt/tjenesteinnovasjon

Innovasjoner blir ofte forbundet med ny teknologi knyttet til produkter, men Hartley (2005) skriver at innovasjon også kan forstås som spredning av ideer. Det vil si at spredning av god praksis og adopsjon av innovasjoner inn i andre kontekster er trekk ved innovasjoner som man ofte ser i offentlig sektor. Samtidig dreier innovasjon seg om mer enn at ideer spres. Mulgan og Albury (2003) tolker innovasjon ved enkelt å hevde at det *er nye ideer som fungerer*. Ideene gis dermed en karakter, nemlig at de må gi en effekt. Det er altså ikke nok å komme på en ny ide, de må synliggjøres og ha en nytteverdi (Fuglesang 2011; Aarsæther 2010). Et begrep som stadig blir mer omtalt i innovasjonslitteraturen er tjenesteinnovasjon, og Fuglesang gir det følgende definisjon:

*«Innovation is usually understood as a conscious development and implementation of new products or service»* (Fuglesang 2011, 581).

Fuglsang (2010) mener man kan se på innovasjon ved å dele inn i tre kategorier. Den første er innovasjon som tilsiktet, toppstyrt interesseskapende aktivitet. Innovasjon som halv-tilsiktet, problemdrevet aktivitet fra ledelsen, vil være den andre kategorien, mens den siste kategorien kaller han bricolage. Fuglesang (2010) forklarer bricolage ved å si at strukturer flettes sammen ut fra konkrete hendelser gjennom et «gjør-det-selv-arbeid» (ibid.). Med dette forstås innovasjon som utvikling og implementering av nye tjenester. Noe mer presist kan definisjonen dekke både adopsjon utenfra, men også intern generering av nye tjenester. Denne definisjonen passer godt til det jeg i denne studien skal belyse, som blant annet innebærer hvordan kommunal sektor benytter innovasjon til å utvikle helt nye tjenester, eller forbedre de eksisterende. For å belyse organisasjoners innovasjonsevne og tilpasningsdyktighet, kan det være nyttig å anlegge et organisasjonsperspektiv på innovasjon. March (1991), men også Thusman og O'Reilly (1996) skiller mellom innovasjon i form av *utnyttning* (inkrementell innovasjon) av eksisterende kompetanse, forretningsmodeller og teknologi versus *utforskning* (radikal innovasjon) av ny kompetanse, forretningsmodeller eller teknologi. I det første alternativet etterstrebes forbedringer på områder organisasjonen allerede kan. Den andre formen handler om å lære noe helt nytt, som krever at organisasjonen evner å utfordre etablert adferd og praksiser (March 1991). Inkrementelle innovasjoner handler om kontinuerlig skrittvis forbedring og utvikling, der virksomhet beveger seg innenfor eksisterende virkelighetsoppfatninger. Dette kan for eksempel dreie seg om endring i rutiner eller arbeidsmåter som effektiviserer arbeidet og øker kvaliteten på tjenesten. Radikale innovasjoner utfordrer på den andre siden etablerte virkelighetsoppfatninger av strategi, teknologi og forretningsmodeller (Thusman og O'Reilly 1996). Arbeidsmetodikken Lean kan være et slikt eksempel, hvor hele eller deler av organisasjonen innfører helt nye arbeidsmetoder. Hva som bestemmer om dette er radikale forbedringer vil antageligvis være bestemt av omfanget av endringen.

Er innovasjonsbegrepet bare en mote som tas i bruk for å fremstå som mer moderne? Hvis dette medfører riktighet, vil antageligvis begrepet snart gå av moten, og nye vil tilkomme. Slik er det gjerne når det gjelder produkter, men ikke nødvendigvis når det gjelder tjenesteproduksjon. Prosessene er gjerne mer langsiktige, tar tid å utvikle, og vil involvere deler eller hele organisasjonskulturen (Rønning mfl. 2013). Tidligere organisasjonsstudier har argumentert for at sterke kulturer bidrar til å skape konsistens mellom strategi og kultur, som vil påvirke økonomiske resultater i en positiv retning (Sørensen 2002). Nyere perspektiver viser derimot at sterke kulturer *kan* være et problem fordi den medfører stor grad av konformitet og likhet i organisasjonen, noe som kan hemme organisasjoners innovasjonsevne (Sørensen 2002, Van den Steen 2005). Også offentlig sektor er avhengige av å finne oppskrifter som legitimer adferd og handlinger, og må derfor være opptatt av kontinuerlig forbedring (Røvik 2007; Krafcik 1988). Grensegangen mellom hva som

er en innovasjon og hva som er en forbedring er et forhold som diskuteres i innovasjonslitteraturen, og i følge Johannessen, Olsen og Lumpkin (2001) kan innovasjon avgrenses fra forbedring ved hjelp av tre dimensjoner ved å stille spørsmålene Hva er nytt? Hvor nytt er det? Og hvem er det nytt for? Det påpekes at ikke alle endringer og forbedringer kan betraktes som innovasjoner, og at det er viktig å skille mellom små forbedringer og innovasjoner (Young Foundation 2006). Dagligdagse små forbedringer eller justeringer, regnes i følge Young Foundation (2006) ikke som innovasjoner.

En annen måte å forske på innovasjoner, kan være å fokusere på selve *innovasjonsprosessen*. Sørensen og Torfing (2011) deler prosessinnovasjon i fire faser; I idéutviklingsfasen blir problemene identifisert, målene fastsatt, og idéene utviklet. Den andre fasen handler om idéutvelgelse, hvor de mest aktuelle idéene blir vurdert, testet og valgt. Den tredje fasen kalles implementeringsfasen hvor ideene blir gjennomført og satt ut i praksis. Den siste fasen omhandler spredning, hvor det nye blir spredt til andre deler av organisasjonen, eller til andre organisasjoner (ibid.). I og med at innovasjoner er en prosess, vil disse fasene kunne benyttes for å få mer kunnskap rundt hvordan kommunene arbeider med innovasjon.

### 1.3.2 Organisatorisk innovasjon

Organisatorisk innovasjon kan forstås som endringer i de organisatoriske rammene som påvirker tjenesteproduksjonen og hvordan disse leveres (Lam 2004). Sagt på en annen måte, vil organisatoriske endringer påvirke hvordan produktene (tjenestene) utføres og leveres til brukerne. Oslomanualen legger mer vekt på evnen til å adoptere innovasjoner enn det å skape noe nytt selv, noe som kanskje kommuner er tilbøyelige til å gjøre. Her defineres innovasjon på følgende måte;

*“An organizational innovation is the implementation of a new organizational method in the firm’s business practices, workplace organization or external relations”* (OECD 2005, 51).

Denne definisjonen åpner for at det nye kan være både egenutviklet eller adopsjon av en idé. Lam (2004) sier at organisatorisk innovasjon handler om skapelsen eller adopsjonen av en idé eller atferd, som åpner opp for at det nye både kan være egenutviklet, men også adopsjon av en idé. Damanpour og Wischevsky (2006) legger vekt på hva innovasjoner skal generere. Med dette mener de at innovasjoner ikke bare genererer nye produkter eller tjenester, men også nye praksiser som andre adopterer. På denne måten kan disse nye praksisene bli omtalt som innovasjoner for andre organisasjoner. Kommuner kan dermed både være konsumenter og produsenter av innovasjoner. Både Lam (2004) og OECD (2005) er definisjoner som



passer godt i forhold til tema i denne studien fordi flere av innovasjonene i kommunal tjenesteyting nettopp handler om strukturelle endringer, som skal bidra til å utnytte ressurser bedre (Ringholm mfl. 2013). En *inkrementell* organisatorisk innovasjon kan være nye måter å levere tjenester på. Nye former for styring har utløst en nettverksbasert måte å samarbeide på, men også nye selvbetjeningsportaler, som er en ny måte å levere tjenester på. NAV og Statens lånekasse er eksempler på organisasjoner som har endret tjenester i lys av omorganiseringer, og ønsket om mer brukervennlige tjenester. Om det oppleves mer brukervennlig, tas ikke stilling til i denne oppgaven. Vi ser at de kommunale legekontorene også har vært under omorganisering, og flere og flere bestiller time på nettet, ja til og med kan snakke med en lege on-line. *Radikale* organisatoriske innovasjoner vil dreie seg om nye organisasjonsmodeller. Dette kan sees i sammenheng med New Public Management (NPM), og hvordan offentlig sektor stadig forsøker å etterligne private organisasjoners organisering (Christensen mfl. 2009). Kommunesammenslåing kan også betegnes som en radikal endring. O'Reilly og Tushman (2013) påpeker at manglende evne til radikal omstilling er en viktig forklaring på hvorfor virksomheter ikke overlever lenger enn i snitt 30 år. Også for norske kommuner er innovasjon nødvendig for å løse fremtidens velferdsutfordringer (KS 2014). Den nye kommuneloven skal gi kommunene større frihet til å finne sin egen form når det gjelder ledelse og styring (Baldersheim 1993). Det skal også legges til rette for å velge en organisering av kommunenes administrasjon som er tilpasset den enkelte kommunes behov (ibid.). Dermed vil hvordan man løser oppgaver, og hvilken strategi som benyttes, også variere.

For å samle trådene, velger jeg i denne studien å benytte Forskningsrådet sin forståelse av innovasjon, som muligens kan favne både det Sørensen og Fuglesang (2011), og Lam (2004) legger i sine definisjoner når det gjelder tjenesteinnovasjon og organisatorisk innovasjon.

*«Innovasjoner er nye eller vesentlig forbedrede varer, tjenester, prosesser, organisasjonsformer eller markedsføringsmodeller som tas i bruk for å oppnå verdiskapning og/eller samfunnsnytte»* (Forskningsrådets innovasjonsstrategi 2011-2014).

Definisjonen åpner opp for at det nye ikke bare skal ha en økonomisk verdi for næringslivet, men også en sosial og samfunnsnyttig verdi for kommunene. I lys av denne tolkningen, blir innovasjon som begrep også relevant for offentlig sektor. Med andre ord skal innovasjoner i kommunesektoren bidra til verdiskapning for kommunen som organisasjon, men også gi en nytteverdi i forhold til lokalsamfunnets krav og behov. Min tolkning av innovasjon baseres derfor på nye prosesser og tjenester, som bidrar til større verdiskapning for kommunene, og bedre/nye tjenester for borgerne. Innovasjoner skal dermed både effektivisere tjenesteproduksjonen, og gi en bedre opplevelse av tjenestenes kvalitet for borgerne, men også og inspirere

til fremtidige nyskapninger. Til sammen kan dette ha en samfunnsmessig nytteverdi, som forhåpentligvis skaper mer bærekraftige kommuner, og mer fornøyde innbyggere. Mye av gårdsdagens gjøremål er også gode nok for morgendagen, men det man gjør må gjerne tilpasses og utvikles. Prioritering, organisering og fortolkning av begrepet innovasjon varierer, og det er min forståelse at det ikke er så mange som bruker det eksplisitt. Innovasjon blir dermed å forbedre disse tjenestene, utvikle nye, endre dem, eller finne andre smarte måter å levere dem på.

#### **1.4 Utviklingstrekk i den norske, offentlige sektoren**

Kritikken av en stadig voksende og dyr offentlig sektor har vært opphav til en reformbølge de siste 20 til 30 årene, med store omstillinger i norsk offentlig sektor (Christensen mfl. 2009). Olsen og Peters (1996) hevder effektiviseringstiltak og markedssamfunnets inntreden i offentlige virksomheter kan diskuteres med utgangspunkt i begrepet New Public Management (NPM). Denne bølgen av omstillingsprogrammer har hatt som fokus å rasjonalisere og effektivisere sektoren, med tro på at styringsmodeller hentet fra det private næringslivet kan og bør implementeres i offentlig sektor (Christensen mfl. 2009). ). I følge Olsen og Peters (1996) utgjør en ressurseffektiv tjenesteproduksjon og nye ledelsesidealer en utviklingsbølge som gjerne diskuteres i lys av New Public Management. Mange år med NPM har ført til motkritikk mot virkningene av konkurranseutsetting, privatisering og fragmentering av sektoren (Christensen mfl. 2009), og Pollitt og Bouckaert (2004) mener man ikke kan styre offentlig sektor etter NPM-prinsipper alene, fordi målene er kompliserte og sammensatt, og ulike hensyn må ivaretas. Nåtidens tendens er forsøk på å samle trådene, ved å etablere en horisontal og vertikal koordinert tenkning og handling, for dermed å oppnå større effekter i samarbeid med andre. Denne måten å samarbeide på vil forsøke å unngå at den ene sektoren motarbeider den andre, slik at tilgang til tjenester for borgerne blir mindre fragmentert (Pollitt 2003). Vi skal senere se at denne måten å arbeide på, er noe en av kommunene har forsøkt å innarbeide.

Norges 328 kommuner er allsidige og selvstendige institusjoner som har flere primære oppgaver de skal sørge for. Sekundæroppgavene dreier seg gjerne om hva omgivelsene synes en kommune skal drive med, altså aktiviteter som styrker omdømmet eller legitimiteten (Rønning mfl. 2013). Innovasjon kan være en slik aktivitet. Dette arbeidet skjer ofte i samarbeid med lokale organisasjoner, nabokommuner, fylkesmannen og fylkeskommunen, eller ulike forskningsinstitusjoner, slik vi husker Aasheim (1993) omtalte som en forutsetning for innovasjoners vellykkethet. Nettverkssamarbeid er spesielt viktig for mindre distriktskommuner, da det gjør utviklingsarbeidet mindre sårbart. Kommunene har også tidligere drevet med forbedringsarbeid, men har i dag tatt en mer aktiv rolle i å drive innovasjons- og utviklingsarbeid på tjenestesiden (Aarsæther 2010). Framveksten av det postindustrielle samfunnet kjennetegnes av et konstant

fornyingskrav, og er fortsatt under stadig endring i regionaløkonomiske sammenhenger. Dette temaet kommer vi nærmere inn på i kapittel 4.1

## 1.5 Oppgavens oppbygning

I dette første kapittelet har jeg presentert tema og målet med denne studien. Jeg har også presentert problemstillingen og avgrenset studien kontekstuell og teoretisk. Jeg har tatt for meg begrepet innovasjon, og bakenforliggende årsaker til hvorfor dette er viktig, og til slutt har jeg redegjort for enkelte utviklingstrekk i den norske velferdsstaten. *Kapittel to* vil ta for seg metodevalgene jeg har tatt for gjennomføring av undersøkelsen. Her diskuteres også oppgavens validitet og reliabilitet med tanke på om jeg har gjennomført undersøkelsen slik at den gir svar på problemstillingen, og om svarene virker pålitelige. *Kapittel tre* er et teorikapittel, hvor jeg skal redegjøre for valg av perspektiver, og relevant teori om ledelse. *Kapittel fire* vil inneholde empiri rundt de to kommunene jeg skal undersøke, og i *kapittel fem* skal jeg koble empiriske funn med de teoretiske perspektivene og relevant litteratur som kan forklare hvordan innovasjon forstås og implementeres i offentlig sektor. Deretter tolker jeg funnene ved hjelp av denne teorien. I *kapittel seks* avslutter jeg med en oppsummering av studien, og de viktigste funn som jeg har tolket meg frem til. Til slutt i dette kapitlet kommer jeg med en anbefaling på områder som kan være interessant å forske videre på.

## 2.0 Metode, gjennomføring av undersøkelsen

Metode tolkes gjerne som *måten en går fram for å kunne løse et problem* (Mehmetoglu 2004). Dette gjelder også når vi skal belyse en problemstilling innen samfunnsvitenskapen, og metode sees som en svært viktig del av forskningsprosessen. Prosjekt som arbeidsform blir brukt hyppig i forhold til forskning og utviklingsarbeid (Andersen mfl. 2010). Fordelene er mange, ulempene og usikkerheten i dette prosjektet, er ressursbruk, tilgang til nødvendig informasjon, tidspress, og det at man jobber mye alene. Nå som tema og problemstilling er beskrevet, vil jeg i dette kapitlet redegjøre for hvordan jeg skal gjennomføre undersøkelsen. Jeg skal først redegjøre for metodevalg og forskningsdesign, og hvordan jeg har gjort og tenkt for å samle inn data og analysere dette. Til slutt reflekterer jeg rundt oppgavens styrker og svakheter med tanke på reliabilitet, validitet og overførbarhet.

## 2.1 Valg av metode

Det finnes ulike tilnærmingsmetoder man kan benytte for å studere et fenomen. Generelt kan man si at *den kvalitative* metoden krever mer jobb i etterkant, og *den kvantitative* krever mer forberedelser (Johannessen mfl. 2011). Metode innebærer oftest et valg mellom disse to (Mehmetoglu 2004; Johannessen mfl. 2011). Et tredje alternativ er metodetriangulering, som er en kombinasjon av disse to (ibid.). Silverman (2011) anbefaler at man forholder seg til kun én metode i prosjekter som har tidsknapphet. Dersom det er ønskelig å studere et fenomen i detalj, er en *kvalitativ* metode å foretrekke (ibid.). Dette kan samsvare med at jeg ønsker å finne ut ulike individers forståelse av innovasjon, og hvordan de jobber med dette i hverdagen. Kvalitativ metode vil ofte ha en *induktiv karakter*, som går på å konkludere ut i fra en begrenset mengde tekstdata, og blir betraktet av Nyeng (2004) som en god måte å studere sosiale fenomener på. I følge Johannessen mfl. (2011) vil den kvalitative tilnærmingen benytte få enheter, som gir forskeren nærhet til det som studeres. En *kvantitativ* metode baserer seg på talldata og vil være best egnet hvis jeg hadde ønsket å standardisere, systematisere og generalisere mine sammenligninger gjennom et stort utvalg av datamateriale, altså mange respondenter (ibid.). Min problemstilling fordrer et grunnlag for å finne ut hvordan informantene forstår og iverksetter innovasjon, og den kvantitative metoden anses derfor som mindre egnet for denne oppgaven. På grunnlag av dette, velger jeg å ta utgangspunkt i kvalitativ metode, hvor jeg i neste avsnitt vil presentere det forskningsdesignet jeg har valgt.

### 2.1.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign er i følge Ringdal (2007) en plan eller oppskrift for hvordan man skal gjennomføre en undersøkelse. Jeg beskriver oppgaven som en sammenlignende casestudie, da jeg skal sammenligne innhentet informasjon fra to kommuner. Jeg skal også undersøke ulike enheter i de to kommunene, og får derfor mulighet til også å sammenligne enheter innenfor samme kommune, og på flere nivåer. Robert K. Yin (2009) definerer casestudier slik:

*«En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare» (Yin 2009).*

Ordet *case* kan oversettes til *tilfelle*, der man undersøker noen få tilfeller i dybden (Johannessen mfl. 2011). En case er i denne sammenheng en eller flere *hendelser*, knyttet til innovasjoner i to utvalgte kommuner. Thagaard (2003) omtaler casestudier som undersøkelser hvor fenomener studeres i sin naturlige sammenheng, og hvor undersøkelsen baserer seg på flere kilder av data (ibid.). Stake (2000) benytter begrepet *multi qualitative research*, som er en variant av kollektiv casestudie. Denne typen casestudier

benyttes ofte, siden man kan sammenligne disse, som uttrykk for en komparativ metode (ibid.). Å studere organisasjoner er blitt svært populært, fordi antagelser viser at kultur kan være en viktig faktor for å forklare organisasjoners suksess. Jeg vil nærme meg fenomenet i en deskriptiv, beskrivende metode. I deskriptive studier forsøker man å beskrive virkeligheten uten å gi forklaringer, slik man gjør i analytiske studier som forsøker å avdekke årsak-virkning-forhold (Thagaard 2003).

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvilken forståelse ulike nivåer og sektorer i kommunen har når det gjelder begrepet innovasjon, og hvordan innovasjonsprosjekter iverksettes. Som tidligere beskrevet, har ofte kvalitative studier en induktiv karakter, noe Holme og Solvang (1996) betegner som oppdagelsens veg til det fenomenet som studeres. Man kan også ha en deduktiv tilnærming, som kan sies å være bevisførselens veg (ibid.). Jeg vil i denne oppgaven derimot anvende en abduktiv tilnærming, som kanskje er noe mindre kjent. Abduktiv metode karakteriseres av Thagaard (2003) som en hypotesedannelse som prøves i en induktiv eller deduktiv retning. Det vil si at man har en fornemmelse av at noe henger sammen på en viss måte, uten å ha belegg for disse antagelsene. Undersøkelsen min tar utgangspunkt i teori, som vil bli gjort rede for i teorikapitlet. Men det er samtidig en eksplorativ undersøkelse, som betyr at jeg skal undersøke forhold som er mindre kjent. Det kan argumenteres for at en komparativ studie er mer troverdig ettersom jeg studerer to ulike kommuner, men også enheter innenfor samme organisasjon, og derved får mange muligheter til å sammenligne data. Ringdal (2008) mener at casestudier bør fange det *unike*, framfor det *generelle*. Det forventes å finne noen likhetstrekk ved casene, men også ulikheter som kan være avgjørende for graden av opplevd og faktisk suksess. Kommunene er relevante case- kommuner fordi begge er opptatt av innovasjon, og har ulike tilnærminger til fenomenet.

## 2.2 Datainnsamling

Jeg har valgt å gjennomføre en tverrsnittsundersøkelse, som betyr at jeg har gjennomført intervju med informantene kun ved ett tidspunkt, fremfor en longitudinell undersøkelse der flere observasjonstidspunkter benyttes (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011 ). En tverrsnittsundersøkelse er valgt på grunn av tidsbegrensning av oppgaven. Innsamling av data er en viktig del av forskningen, for uten data vil man ikke ha noe grunnlag for å kunne analysere problemstillingen. Mehmetoglu (2004) hevder at gode data øker sannsynligheten for at forskningen blir vellykket. Datainnsamling i denne undersøkelsen har hovedsakelig basert seg på dokumenter og intervjuer. Intervju er antagelig den mest brukte metoden for å samle inn kvalitative data (Silverman 2011). Samtidig er det viktig at forskeren samler data og informasjon ved å studere dokumenter som også kan bidra til å gi svar på problemstillingen (Mehmetoglu 2004).

### 2.2.1 Intervju

Intervjuer er relevant når man skal undersøke fenomener som allerede har skjedd, ikke har mulighet til å observere, eller er av privat karakter (Halvorsen 1993). I strukturerte intervjuer følger spørsmål og svar en viss systematikk, og det er ofte svaralternativer og er mer bundet, men kan derfor lette intervjuers arbeid og koding av svar (ibid.). Jeg har derimot valgt *semistrukturert intervju*, som baseres på ferdig formulerte spørsmål, men uten faste svaralternativer (Thagaard 2003). Dette har jeg valgt fordi det kan åpne opp for interessante temaer som informanten tar opp underveis, men likevel styre spørsmålene slik at problemstillingen besvares. Det er derfor viktig at forskeren ikke styrer samtalen i en bestemt retning, fordi synspunktene som fremkommer i størst mulig grad skal være informantenes egne oppfatninger. To ulike intervjuguider er utarbeidet, én for rådmenn og én for enhetsledere. Dette ble gjort slik at jeg kunne belyse problemstillingen fra begge ståstedene, og fra flere nivåer i organisasjonen. Flesteparten av spørsmålene er formulert likt for å kunne sammenligne nivåene. Ulike spørsmål er stilt fordi jeg ikke kan forvente at en enhetsleder har oversikt over alt som foregår på organisasjonsnivå, og omvendt.

### 2.2.2 Dokumentundersøkelse

Denne undersøkelsen inneholder innsamling og bearbeiding av store mengder dokumenter, og kan således kalles en *dokumentstudie*. Dokumentdata benyttes i denne oppgaven for å få en bredde i datagrunnlaget, og korrigere for eventuelle mangler der informantene er usikre. Men også for å sammenligne data fra informantene mot data fra dokumentene, hvis det skulle oppstå uklarheter. Offentlige dokumenter kan si mye om hvordan en kommune jobber med innovasjon eller forbedringsarbeid, som mange kaller det. Slike data gir en bedre forståelse av fenomenet som studeres, og styrker påliteligheten i utsagnene til informantene (Johannessen mfl. 2011). Dokumentdata har blitt samlet inn ved at jeg har studert nettsidene til henholdsvis Østre og Vestre Toten kommune, KS og andre relevante nettsider. Jeg har også fått tilgang til andre dokumenter og rapporter gjennom forespørsel, og innholdet i slike dokumenter anonymiseres, hvis det kreves. Jeg har også fått delta på seminarer, hvor jeg har dannet meg et bilde av kommunenes planer i forbindelse med innovasjon.

### 2.2.3 Utvalg av informanter

Valg av informanter vil være viktig, fordi det er disse dataene jeg analyserer på bakgrunn av. Jeg vil benytte det Thagaard (2003) kaller *strategisk utvalg*, som vil at informanter blir valgt ut fordi de har forutsetninger som er strategiske i forhold til problemstillingen. I denne oppgaven vil ledere på ulike nivåer være de som er best egnet, fordi disse ofte vet mest om fenomenet, og også pådrivere i innovasjonsprosesser. Halvorsen

(1998) hevder at et strategisk utvalg bidrar til en høyere kvalitet i informasjonen. Antall informanter er også viktig å ta stilling til, og jeg har i denne studien valgt fem fra hver kommune. Det vil si en rådmann, to enhetsleder fra skole- oppvekst, og to fra helse- omsorg fra hver kommune. Seks informantens anses som et minimum i kvalitative studier (Silverman 2011), og slik sett ligger jeg over det som er minimum, med mine ti informanter. Jeg har valgt å gå i dybden på disse informantene, fremfor å velge flere informanter. Ved å velge flere informanter ville jeg sannsynligvis fått et mindre egnet analysemateriale. Antall informanter bør ikke bli for omfattende med tanke på oppgavens tidsramme, og det arbeidet kvalitativ metode krever i etterkant (Silverman 2011). Hvor mange informanter som velges vil også ha betydning for gyldigheten. Hvis flere av informantene svarer det samme på spørsmål som stilles, vil det kunne øke gyldigheten funnene. For å få tilgang til informantene og kunne benytte informasjonen, skal studien godkjennes, og kommunene må gi sitt samtykke (vedlegg 4). Svakheten i utvalg av informanter kan være at disse er plukket ut av rådmannen, og dermed kan ha mer kjennskap til fenomenet som studeres enn det gjennomsnittet har. Dette er jeg oppmerksom på, og korrigerer underveis i analysen. På den andre siden kunne det svekket troverdigheten om jeg selv hadde plukket ut informanter, i og med at jeg selv bor i en av kommunene og har kjennskap til begge.

#### **2.2.4 Godkjenning av prosjektet**

I følge (Thagaard 2003) er informert samtykke utgangspunktet for alle forskningsprosjekt. Hensikten med dette, er at informantene skal vite hva hensikten med prosjektet er, hvilken måte jeg foretar datainnsamling, og at de deltar på frivillig basis (ibid.). Alle prosjekter som omfatter bruk av sensitive personopplysninger, er etter Personopplysningsloven meldepliktige (ibid.). Som forsker i dette prosjektet måtte jeg derfor søke Personvernombudet for forskning (NSD) om godkjenning (vedlegg 1). I godkjenningen ble jeg bedt om å sikre at informantene fikk vite hvem jeg var, og institusjonen jeg kom fra. Jeg ble også bedt om å informere informantene om prosjektets mål, hvilke opplysninger jeg ønsket og hvordan de skulle brukes. Det var også viktig å gjøre rede for hvem som kom til å få tilgang til opplysningene, og at jeg ville anonymisere informantene. Til slutt ble jeg bedt om å informere om at intervjuet var frivilling og mulighetene for å trekke seg hvis det var ønskelig. Dette kommer jeg tilbake til litt senere i oppgaven. Nedenfor vil jeg kort beskrive hvordan jeg valgte ut informantene i de to casene.

Jeg tok først mailkontakt med rådmennene i de to kommunene, hvor jeg informerte om prosjektet og rettet en forespørsel om deltakelse. Jeg fikk umiddelbart positiv respons fra begge kommunene. Dette gjorde jeg i november 2014, for å sikre tilgang til undersøkelsesenheter, før jeg satte i gang med for omfattende forberedelser. Deretter fulgte jeg opp telefonisk og la fram at jeg ønsket å intervju rådmenn og 4

enhetsledere i hver kommune i forhold til deres innovasjonsarbeid. I etterkant av telefonsamtalen sendte jeg en e-post med nærmere informasjon om vårt prosjekt, hva jeg ønsket å snakke om, og når jeg ønsket intervjuene. Jeg sendte skjemaet til informantene, og ba dem selv velge tidspunkt på en av de oppsatte dagene. Her informerte jeg om en tidsramme per intervju på 30- 40 minutter for enhetsledere, og 40-50 minutter for rådmenn, og at vi ville behandle informasjonen etter kravet om informert samtykke. For å spare tid på intervjuet, sendte jeg skjema om samtykke på forhånd for gjennomlesing og signering.

Undersøkelsesenheterne er valgt ut av rådmannen, noe som *kan* innebære muligheten for å fremme situasjoner og handlinger som styrker kommunens handlinger eller legitimitet. Jeg opplevde ikke at det var tilfellet, og rådmennene oppga seg selv, og fire andre aktuelle informanter som var villige til å delta. Fordi jeg ville gå i dybden på intervjuene, vurderte jeg fem informanter fra hver kommune som tilstrekkelig, for å gi meg den informasjonen som jeg var ute etter for å dekke informasjonsbehovet. Alle informantene er sentrale personer, og kunne besvare de spørsmål som krevdes for å besvare problemstillingen. Begge rådmennene var imøtekomende, og jeg gjorde den samme prosessen i begge kommunene. Å få tilgang til å intervjuer begge rådmennene, ser jeg som en styrke i datainnsamlingen.

### 2.2.5 Gjennomføring av intervjuer

Jeg har basert meg på rådmennenes vurdering og uttak av informanter i de ulike etatene. Informantene har ulik fartstid og tidligere erfaringer med innovasjonsarbeid i etatene. De har vært direkte involvert i gjennomføringen av innovasjonsprosjekter, og de fleste har sett og opplevd hvilke nye ideer eller arbeidsmetoder innovasjon genererer. Dette gjør at jeg kan få en pålitelig vurdering av hvordan innovasjon har bidratt til noe nytt for kommunene. Intervjuene ble foretatt på de ulike informantenes arbeidsplass. Informantene fikk bestemme lokasjon, slik at de kunne føle seg mest mulig komfortable. Johannessen mfl. (2011) hevder at en avslappet situasjon kan føre til at informanten føler seg komfortabel, og at svarene derfor blir mer troverdige. Jeg brukte diktafon under intervjuene, noe som er med å styrke gyldigheten av dataene, slik at fokuset kunne være på samtalen. En fordel med å benytte lydopptak, er at intervjuene blir tatt opp i sin helhet, og at man kan høre samtalen flere ganger (Thagaard 2003). Jeg valgte å notere noe underveis, som gikk på elementer som ikke kommer frem på lyd. Dette var for eksempel hvordan kroppsspråket endret seg underveis, engasjement, og entusiasme.

Antall informanter i casene er relativt få, men med tiden jeg har hatt til rådighet, var jeg nødt til å begrense det. Jeg hadde i forkant utarbeidet en intervjuguide (Vedlegg 5 og 6) men jeg la vekt på at informantene kunne snakke mest mulig fritt innenfor de spørsmålene jeg hadde. Til tider fulgte jeg opp med ledende spørsmål for å få vite mer rundt et interessant tema informanten kom inn på, eller visste mye om. Kvale



(1997) hentyder at ledende spørsmål kan ødelegge påliteligheten fordi informanten ledes til å svare det som forventes. På den andre siden kan ledende spørsmål hjelpe forskeren til å få frem informasjon som mistenkes holdes tilbake (ibid.). På denne måten kan ledende spørsmål bli brukt til å sjekke informantens pålitelighet, og samtidig bekrefte forskerens egne tolkninger. Varigheten på intervjuene var i gjennomsnitt på 40 minutter, inkludert noe informasjon og småsnakk i forkant. Etter intervjuene ble lydopptaket transkribert i sin helhet, noe som tok tid da jeg måtte høre på opptaket flere ganger. Påliteligheten i transkriberingen ble ivaretatt gjennom at jeg hørte på opptaket flere ganger, og supplerte med stikkord jeg hadde skrevet ned underveis. Jeg hadde ikke mulighet til å dobbeltsjekke med en annens transkribering, slik som to forskere som skriver oppgave sammen har. Derfor ble denne prosessen tidkrevende, og kan være en svakhet i forhold til om jeg har forstått informantene riktig. Jeg markerte de viktigste utdragene i forhold til hva jeg skulle undersøke, og skrev ned de viktigste funnene. Funnene ble senere sjekket opp mot dokumentene, for å sikre validiteten.

## 2.3 Valg av analysemetode

Silverman (2011) beskriver innholdsanalyse, Grounded theory, narrativ analyse, medlemskategoriseringsanalyse, diskursanalyse, nøkkelordsanalyse og semiotikk som egnede analyseverktøy. En mye benyttet metode i tidligere masteroppgaver, omtales av Braun og Clarke (2006) som *tematisk analyse*. (se for eksempel Lauritsen 2013, Bakken og Kronbakk 2014). Denne fremgangsmåten vil få frem det jeg er ute etter, men på en mindre egnet, og mer komplisert måte. Jeg har derfor valgt å analysere etter en modell som kobler problemstillingen opp mot perspektivene, som vist nedenfor (Jeg skiller senere ut *utfall* fra implementering, for å tydeliggjøre hva utfallet av innovasjoner kan bli)

Innovasjon:	Det instrumentelle P.	Det institusjonelle P.
Forståelse		
Iverksetting, utfall		

*Modell 1. Analyseverktøy*

Jeg har konsentrert meg om å identifisere fellestrekk og ulikheter hos et relativt lite antall informanter i denne undersøkelsen. Holme og Solvang (1996) hevder analyse av kvalitative data kan gjennomføres ved å ta utgangspunkt i datamaterialets samlede helhet, og velge visse hovedtema en vil belyse gjennom å ta utgangspunkt i enkelte utsagn som bygger opp en totalforståelse av materialet. Jeg har benyttet denne

metoden. En slik metode omtales også som helhetsanalyse (ibid.), der jeg har bygget opp analysen rundt problemstillingens to hovedområder i forhold til innovasjon; *Forståelse og implementering/iverksetting*. Jeg har til tross for mange analysemuligheter, valgt å oppsummere den informasjonen jeg får fra de ulike nivåene og sektorene i kommunen, slik at jeg sammenligner kommunene som helhet. Dette har jeg gjort fordi anonymisering av kommuner og informanter ble et tema under intervjuene. Flere av informantene ga uttrykk for at de ikke ville bli gjenkjent, og etikk er et viktig område en som forsker må ta hensyn til. I tillegg forenkler det analysen noe, med hensyn til oppgavens omfang og tidsperspektiv. En svakhet i oppgaven, er at jeg på grunn av informantenes ønske om anonymitet, ikke alltid har skrevet hvilken kommune informantene kommer fra. Kommunene er delvis anonymisert på grunnlag av dette. De har ikke selv bedt om anonymisering. Jeg har likevel forsøkt å ivareta komparasjonen ved å samle trådene i en modell etter hvert del-kapittel. Rådmennene har jeg lagt mindre vekt på anonymisere, fordi deres utsagn ofte kommer til uttrykk i offentlige dokumenter.

Alle intervjuene ble skrevet ut i sin helhet for å skaffe en best mulig oversikt. Med 10 dybdeintervjuer var det en omfattende jobb, men det ga til gjengjeld et oversiktlig sammenligningsgrunnlag av de enkelte informantene. Jeg gjennomgikk intervjuene med tanke på interessante funn i forhold til problemstillingen, og konkret vurderte jeg ulike tolkninger eller oppfatninger informantene hadde når det gjaldt innovasjonsbegrepet. Jeg var også spesielt oppmerksom på hvilke nye praksiser innovasjon genererer og hvordan disse ble implementert. Jeg markerte teksten med farge for lett å kunne finne ting igjen. Jeg laget også et skjema hvor jeg underveis kunne krysse av for hvordan jeg opplevde informantens interesse, kroppsspråk, holdninger og andre ting som ikke er mulig å registrere med lydopptak. Oversikten er basert på kategorisering av stikkord og begreper som informantene benyttet under intervjuet, og denne oversikten ga mulighet for en vurdering av et samlet datamateriale. Generelt kan man skille mellom to hovedgrupper usikkerhet; interne forhold i prosjektet og eksterne forhold utenfor prosjektet (Karlsen og Gottschalk 2008). Menneskelige feil forekommer, og feil ved analyse og dokumentinnsamling av sekundærdata er ikke uvanlig.

## 2.4 Tolkning av datamaterialet

Nyeng (2004) skiller mellom hverdagskunnskap og vitenskapelig kunnskap. For at kunnskap skal regnes som vitenskap, kreves det at denne kunnskapen må være etterprøvbar. Dermed er forskning en aktivitet som har til hensikt å skape, etterprøve eller systematisere vitenskapelig kunnskap (ibid.). I følge Halvorsen (1993) må forskning følge bestemte regler, som ofte kan virke komplisert. Med vitenskap menes den virksomhet som bringer fram ny kunnskap, og systematiserer denne, slik at vi kan undersøke hva som rører

seg under virkelighetens overflate (ibid.). Popper hevder i Halvorsen (1993) at vitenskapelig arbeid kjennetegnes ved at man setter sine egne tanker og ideer på prøve. Dette betyr at forestillinger og virkeligheten (teorier) må være i en prøvbar form.

Nyeng (2004) beskriver to hovedretninger innen samfunnsvitenskapen, *positivisme* og *hermeneutikk*.

Positivismen har to retninger. Den første kalles *logisk positivisme*, hvor man går til kilden for å få bekreftet en påstand gjennom verifisering. Den andre retningen er *kritisk rasjonalisme*, hvor man gjennom kilden kan få avkreftet en påstand gjennom falsifisering (ibid.). Dette betyr at tilhengere av logisk positivisme mener at man kan gå rett til kilden for å verifisere påstanden gjennom observasjon, mens tilhengere av kritisk rasjonalisme hevder at vitenskap bekreftet gjennom ren observasjon ikke er godt nok. En positivistisk orientert vitenskap søker årsaksforklaringer og et bilde av helheten basert på erfaringer (Nyeng 2004). Verden betraktes fra utsiden, og viten er begrenset til sanseinntrykk som kun nåes gjennom observasjon av virkeligheten som et objekt. Positivistiske undersøkelsesmetoder er opptatt av konkrete opplysninger og fakta, der undersøkelsesopplegget justeres for å hindre støy eller påvirkninger. (Halvorsen 1993). Idealet til positivismen hevdes å ligge nært opp til naturvitenskapen, der forskning ofte dreier seg om å observere bestemte data eller objekter (Nyeng 2004). Utfordringen til positivistiske teorier, er at de ikke gjør rede for hva som ville være eksempler på avvikende tilfeller, og man kan således si at det er mulig å finne bekreftelse fra mange hold. Induksjonsproblemet beskriver denne problematikken, og induksjon handler om å trekke slutninger basert på en begrenset datamengde, og bygge forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer (ibid.). Induksjonsproblemet går på at kunnskap aldri kan være helt sikker, og når en påstand har blitt avkreftet, er den ikke gyldig lenger. Vi kan for eksempel si at alle steiner synker om de blir kastet ut i vannet. Den dagen en stein flyter, har påstanden om at alle steiner flyter, blitt avkreftet. Teorien blir dermed falsifisert. Man skal i følge Nyeng (2004) opptre kritisk, og hele tiden forsøke å falsifisere en påstand. Dermed kan man si at en påstand gjentatte ganger er testet, men den er ikke 100 % sikker.

Hermeneutikken er en fortolkende tilnærming, en lære om å forstå, som er fremtredende i denne studien. Her søker man etter helheten i menneskenes verden, for å bedre forstå deres situasjon (Nyeng 2004, Giddens 1987). Hermeneutikken har flere likhetstrekk til det Johannessen mfl. (2011) kalles *fenomenologi*. Her tar man på seg «forståelsesbrillene» til de menneskene som studeres, fordi det er den fortolkningen informantene selv gjør, som er interessant (ibid.). I hermeneutikken må man derfor utvikle en forståelse av meninger, sosiale strukturer og aktiviteter, og knytte handlingen til en kontekst. I motsetning til positivismen, som handler mer om å *forklare*, dreier hermeneutikken seg om å *forstå* et fenomen. Når man snakker om hermeneutikk, nevnes gjerne den «hermeneutiske sirkel», som kan forklares ved at man studerer deler og helhet vekselvis og i sammenheng. Hermeneutikkens fokus på å forstå delene og helheten både

vekselsvis og helhetlig, gjør at det kan knyttes opp mot en kvalitativ metode, hvor man søker å forstå det helhetlige bildet. Samfunnsfagene preges av en *dobbel hermeneutikk* hvor aktørene tolker sin situasjon, og forskeren tolker aktørenes oppfatninger (Nyeng 2004). I denne oppgaven vil den doble hermeneutikken benyttes, ved at informantene svarer på spørsmålene gjennom egne tolkninger og oppfatninger av en situasjon, hvor jeg etterpå tolker deres svar i lys av aktuell teori.

#### 2.4.1 Min tolkning av begrepet innovasjon

Måten jeg bruker ordet innovasjon i problemstillingen og i undersøkelsen, er min fortolkning av utviklingen som skjer, og om de resultatene innovasjon genererer. Gjennom intervjuene oppdaget jeg at få av informantene benyttet ordet *innovasjon* i særlig stor grad. I stedet ble brukt ord som nytenkning, endring, forbedring og nyskaping om det arbeidet som gjort. De benyttet heller ikke begrepet *innovasjonsprosjekter* i stor grad, men hevdet derimot at nytenkning var en del av deres hverdag. Om litt større prosjekter ble det brukt begreper som forbedringsprosesser eller utviklingsprosesser. Ordene innovasjon og innovasjonsprosjekt blir derfor min tolkning, fordi de fleste av informantene selv bruker andre uttrykk som de selv synes hører mer hjemme i deres hverdag.

#### 2.5 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

I forskningsprosjekter er det viktig å bekrefte kunnskapen gjennom verifisering, slik at forskeren oppnår støtte for resultatet (Mehmetoglu 2004). Dette beskrives ved hjelp av reliabilitet (pålitelighet) og validitet (troverdighet). *Reliabilitet* dreier seg om måling av påliteligheten til funnene i forskningen (Kvale og Brinkmann 2009). Dette bygger på tanken om at flere målinger av samme datasett skal gi samme resultat. Med andre ord skal en annen forsker kunne utføre den samme undersøkelsen og finne frem til det samme, og det vil gjøre funnene pålitelige. Etterprøvbareheten anses som lettere i kvantitative studier, hvor forskere kan benytte samme måleinstrument på det samme datamaterialet. I kvalitative studier er måleinstrumentet forskeren selv, og slik sett vil ikke et intervju kunne etterprøves på en identisk måte, til tross like spørsmål i intervjuguiden. Dette henger sammen med at forskere tolker data ulikt, og subjektive tolkninger vil mest sannsynlig forekomme. Denne svakheten kan ikke bortforklares i denne studien, men validiteten styrkes ved bruk av flere datakilder (komparasjon av intervjuer og dokumenter) Noe av årsaken til at kvalitativ forskning tidligere ikke har blitt sett på som spesielt pålitelig eller gyldig, er nettopp på grunn av denne usikkerheten (Kvale 1997). *Validitet* benevnes også som gyldighet eller troverdighet (ibid.). Validitet kan deles inn i en intern validitet og en ekstern validitet. *Intern validitet* dreier seg om at resultatene oppfattes som troverdige

og riktige mens *ekstern validitet* skal begrunne overførbarheten til funnene (Mehmetoglu 2004). Jeg kommer tilbake til begrepet overførbarhet litt senere i oppgaven. Mehmetoglu (2004) mener at *triangulering* kan benyttes for å øke troverdigheten. Triangulering betyr i følge Silverman (2011) en kombinasjon av ulike teorier, metoder og empirisk materiale, som gir en mer objektiv tolkning. Johannessen mfl. (2011) omtaler validitet ved å stille spørsmålet «måler vi det vi tror vi måler?». Dette betyr at det må være en sammenheng mellom fenomenet som undersøkes og data som samles inn. Med andre ord vil validiteten også avhenge av om det jeg studerer befinner seg innenfor området MPA, og om problemstillingen er relevant. Jeg mener dette er et relevant utvalg av kommuner og informanter, og at studier av innovasjon i kommunesektoren er et høyaktuelt tema, som kommer til uttrykk i kommunale handlingsplaner.

Med *overførbarhet* menes i hvilken grad resultatene fra forskningsprosjektet kan overføres til også å gjelde lignende fenomener. I komparative studier kan det derfor være viktig at problemstillingen ikke blir for spesiell (eller tilpasset bare *en* kommune), slik at funnene kan benyttes som kunnskapsoverføring så vel som generalisering. Kvalitative undersøkelser handler gjerne om hvordan ny kunnskap kan overføres til andre enheter, og *pålitelighet* til måten datainnsamlingen er utført på blir derfor viktig (Johannessen mfl. 2011).

### 3.0 Teoretisk perspektiv

I dette teorikapittelet skal jeg først ta for meg to teoretiske perspektiver som benyttes for å belyse innovasjon i to kommuner. Som jeg har redegjort for tidligere benyttes disse perspektivene fordi de har ulike innfallsvinkler. Perspektivene omtales som *det instrumentelle perspektivet* og *det institusjonelle perspektivet*, som ofte benyttes innenfor organisasjonsvitenskap (Christensen mfl 2009). Det instrumentelle perspektivet belyser de formelle strukturene organisasjoner består av, mens det institusjonelle perspektivet er på de uformelle strukturene i organisasjoner. Perspektivene hjelper meg således til å betrakte innovasjon fra ulike synsvinkler, og derved fremme et bredere grunnlag for min tolkning og forståelse av fenomenet. Teori om hvordan innovasjon forstås, og iverksettes er valgt fordi vi befinner oss innenfor offentlig sektor, som legger føringer for hvordan innovasjoner eller forbedringsarbeid kan gjennomføres i kommunal tjenesteyting.

#### 3.1 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet blir offentlige organisasjoner sett på som instrumenter (Christensen mfl 2009). Det vil si at organisasjoner er opprettet for å ivareta visse oppgaver og for å fremme bestemte mål, og i følge Brunsson og Olsen (1990) har organisasjoner en formalisert struktur som fastlegger autoritets- og arbeidsdelingen. Autoritets- og arbeidsfordelingen innad i organisasjonen fremmes, og gjennom måloppnåelse og effektivitet blir den rettferdiggjort (ibid.). Organisasjoner vil med denne tilnærmingen betraktes som redskap tilgjengelig for ledere, hvor de velger det verktøy de mener er mest hensiktsmessige for å oppnå ønskede konsekvenser (Christensen mfl. 2009). Endringer som foretas i organisasjonene blir sett på som rasjonelle valg av lederne, som gis makt til å vedta forandringer og nedkjempe eventuell motstand (ibid.). Organisasjonsstrukturen oppmuntrer enkelte typer atferd gjennom belønnings- og sanksjoneringsystemer, og på denne måten kan organisasjonsstrukturer fungere som et rasjonelt middel ved at ressursene blir optimalt utnyttet for å nå målet (ibid.). Ledere fastsetter som oftest målene, mens politikken hovedsakelig går ut på å finne strategier for å nå disse målene på en mest mulig rasjonell måte (ibid.). I dette perspektivet kan innovasjoner sees på som instrumentelle installasjoner, hvor en toppstyrt ledelse er interessert i å fremme en viss type adferd, holdning og egenskaper som skal bidra til forbedringer og dermed også måloppnåelse. Innovasjoner kan sees i sammenheng med det Armstrong kaller organisasjonsutvikling (OD), fordi innovasjoner i dette perspektivet handler om å utnytte ressursene på en ny og effektiv måte. Organisasjonsutviklingsstrategi har til hensikt å forbedre organisasjonens evne til utnytte kapasiteten, slik at organisasjonen fungerer effektivt og når sine mål (Armstrong 2011).

I det instrumentelle perspektivet er *konsekvenslogikken* fremtredende, der en forsøker å forutsi framtidige konsekvenser av handlinger som utføres for å oppnå ønsket effekt (Christensen mfl. 2009). Røvik (2007) omtaler dette som en *rasjonalistisk logikk*. Organisasjonen har gjerne et mål eller et problem som søkes løst på best mulig måte, og vurderer ulike alternativer og hvilke konsekvenser dette vil få (Christensen mfl. 2009). *Formålsrasjonelle handlinger* er også et begrep som sier noe om forholdet mellom virkelig og ønsket tilstand.

*Fullstendig rasjonalitet* er et begrep som Christensen mfl. (2009) betegner som en situasjon hvor man har fullstendig oversikt over alle alternativer og hvilke konsekvenser alternativene kan gi. Det er grunn til å tro at dette ikke er mulig, og man introduseres dermed for begrepet *begrenset rasjonalitet*. Begrenset rasjonalitet vil altså si at mennesker har begrenset kunnskap om mulige alternativer og konsekvenser, og velger det første alternativet som kan føre til måloppnåelse (ibid.). Simon i Jacobsen og Thorsvik (2012) beskriver disse to begrepene med «The economic man», som antar at mennesket er en rasjonell beslutningstaker. Dette krever klare mål, informasjon om alle alternative løsninger, rangering av alternativene etter hva som gir det beste resultatet, og til slutt velge det alternativet som gir best resultat i forhold til mål. «The administrative man» fremmer en antagelse om at mennesket er begrenset rasjonell beslutningstaker. Problemer er sjelden åpenbare, derfor er fullstendig informasjon umulig, og man får dermed aldri full oversikt over løsninger eller konsekvenser (ibid.) Det vil være umulig å ha fullstendig oversikt over all informasjon, alle muligheter, løsninger og konsekvenser. Derfor betegnes mennesker som begrenset rasjonell. Målene i offentlige organisasjoner er svært komplekse, fordi de skal ivareta samfunnets krav og behov (Christensen mfl. 2009). I et instrumentelt perspektiv vil målet føre til spesialisering av strukturen ut i fra et formålspriussipp. Sagt på en annen måte, hvis målet endres, endres også organisasjonsstrukturen.

I et instrumentelt perspektiv skilles det mellom en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant* (Christensen mfl. 2009). Det er ledelsen som har makt og myndighet til å gjennomføre endringer og nedkjempe motstand i den hierarkiske varianten. Ledelsen forventes å ha et rasjonelt fokus på målet som skal oppnås, og kunnskap om mål-middel-sammenhenger (ibid.). Den andre varianten kalles forhandlingsvariant, og baseres på flere interessenter som har interesser, eller på andre måter er tilknyttet organisasjonen. Eksterne aktører kan for eksempel være aktører som skal bistå organisasjonen, samarbeidspartnere eller politikere. Slike aktører oppleves ofte å ha motstridende interesser, og derfor vil beslutninger fremmes gjennom forhandlinger og kompromisser. Gjennom et instrumentelt synspunkt, vil ledelsen i organisasjonen dermed kunne handle rasjonelt med utgangspunkt i målsetningen og utførelsen av oppgavene. På denne måten blir resultatet slik man ønsker (ibid.). I det instrumentelle perspektivet, begrenses handlefriheten til medarbeiderne, slik at kapasiteten utnyttes med fokus på å oppnå bestemte mål. Innovasjon kan i dette

perspektivet ses på som et verktøy eller strategi for å nå målet. Både et rasjonalistisk mål, men også legitime mål. Styring og ledelse handler om å påvirke adferd (Mintzberg 2011). En leder er omgitt av, og må forholde seg til, organisasjonens formelle og uformelle strukturer. Formelle strukturer er det fastsatte mønsteret for hvordan man jobber, mens de uformelle strukturene derimot er de verdier og normer som de ansatte bringer med seg inn i organisasjonen (Selznick 1997). Lederen må derfor kunne lede og styre organisasjonen både i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv (Christensen mfl. 2009). Innenfor det instrumentelle perspektivet blir styring sett på som å ta beslutninger og iverksette disse, og forskjellene mellom ledelse og styring nedtones.

### 3.2 Det institusjonelle perspektivet

Organisasjoners overlevelse dreier seg ikke bare om effektivitet, de må i følge Selznick (1997) også søke legitimitet fra omgivelsene. Det institusjonelle perspektivet tar for både de ytre omgivelsene og det interne miljøet. I et samfunn der hensyn til miljøet, konkurrenter og omgivelsene stadig endres, kan man ikke bare jobbe i et innsideperspektiv uten å tenke på hva markedet krever (Legge 1995). Dette synet forsterkes av Armstrong (2011), som hevder at mange organisasjoner har mer fokus på prosess enn på resultater. Det motsatte argumentet ble presentert av Gustav Weiberg- Aurdal på et seminar 29.01.15. her ble det hevdet at svært mange kommuner hopper rett over fra problem til løsning, uten å vurdere tiltakene og prosessen godt nok. Ved å se på organisasjoner som *sosiale systemer* kan de få tilført verdier som symboliserer deres målsetning og identitet (Christensen mfl. 2009). Sosiale systemer forklares av Jacobsen og Thorsvik (2010) ved at mennesker i organisasjonen bevisst blir satt sammen til å utføre bestemte oppgaver, og nå et felles mål. Dermed blir det vanskeligere å legge ned eller skifte ut organisasjonen. En organisasjon begynner som regel som et redskap, men får ytterligere verdi gjennom personlige og samfunnsmessige engasjement (ibid.). Christensen mfl. (2009) benytter begrepet *institusjonaliserte organisasjoner* når det snakkes om at en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i den ellers formelle strukturen. Slik blir organisasjoner vanskeligere å endre, men samtidig oppnås det kvaliteter som gjør at oppgaver kan løses bedre, og et sterkere fellesskap (ibid.). Christensen mfl. (2009) hevder at det institusjonelle perspektivet baseres på en *logikk om det passende*.

Det institusjonelle perspektivet skiller mellom det tradisjonelle *kulturperspektivet*, og det ny-institusjonelle perspektivet, *myteperspektivet*. Kulturperspektivet tar utgangspunkt i erfaringer om hva som har fungert godt tidligere, mens myteperspektivet legger vekt på hva omgivelsene forventer og finner akseptabelt (Christensen mfl. 2009). Kulturperspektivet vil legge vekt på kulturelle verdier og normer internt i organisasjonen, og organisasjonskulturen blir oppfattet som noe som «sitter i veggene», og beslutninger



baseres ikke primært på rasjonelle beslutninger, men på hva som blir oppfattet som rimelig eller akseptabel adferd. Edgar Schein poengterer i følge Jacobsen og Thorsvik (2010) at organisasjonskultur må defineres mer spesifikt;

*«Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser, verdier og normer utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon - som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene» (Jacobsen og Thorsvik 2010,120).*

Sterke organisasjonskulturer kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre endringer initiert utenfra uten oppslutning av medlemmene. Det vil dermed heller ikke være lett å gjennomføre forandringer for ledelsen, uten tilslutning og involvering fra de ansatte (Christensen mfl. 2009). Et annet begrep som benyttes er *stiavhengighet*, som vil si at en organisasjon formes av de normer og verdier som oppstår i organisasjonens startfase, som vil ha betydning for videre utvikling (ibid.). Fordelen med stiavhengighet, er at de ansatte lettere vet hvilke kulturelle rammer de har å forholde seg til, og dermed hvilken atferd som er passende. På den andre siden kan stiavhengighet føre til at organisasjonen kan bli mindre innovativ og endringsdyktig fordi det ligger verdier og normer til grunn som kan begrense handlingsrommet. Institusjonelle verdier kan fremmes gjennom indre og ytre press (ibid.). Indre press betyr at de ansatte tar med seg egne verdier inn i organisasjonen og gjør dem gjeldende der, mens ytre press stammer fra omgivelsene. For offentlige organisasjoner kan dette for eksempel være politiske myndigheter, brukere av tjenestene, media, leverandører eller andre interessenter, som kan legge føringer på hva som er akseptable verdier. Det politiske nivået kan også legge føringer for hvilke normer og verdier som er akseptable, som er av betydning for kommunal sektor (ibid.). Målet med forbedringsarbeid må derfor samsvare med de verdier og normer som er etablert i organisasjonen for å få de ansatte til å delta aktivt. Hvis organisasjoner kun er et instrument for måloppnåelse, mener Selznick (1997) at det er lettere å endre eller avvikle den. Derimot vil tilføring av verdier gjøre at endringer kan bli møtt med motstand fra de ansatte (ibid.).

I det ny-institusjonelle myteperspektivet oppfattes organisasjoner som like. DiMaggio og Powell (1983/1991) benytter begrepet *isomorfi*, eller formlikhet, om dette. Ifølge DiMaggio og Powell har Hawley (1968) beskrevet isomorfi som en prosess som presser enheter som har de samme forutsetningene, til å ligne hverandre. DiMaggio og Powell(1983/1991) argumenter for at isomorfi kan oppstå av to årsaker. Den første årsaken er at organisasjoner ikke har valgt en optimal organisasjonsstruktur, og ønsker å endre denne. Den andre årsaken er at beslutningstakere i en organisasjon opplever at deres atferd ikke lenger er hensiktsmessig

for organisasjonen, og endrer atferd i tråd med hva andre organisasjoner gjør (ibid.). Røvik (2007) skiller mellom tre former for isomorfi. Den første er *tvangsmessig isomorfi*, og kan sees gjennom både uformelt og formelt press fra omgivelsene. Mange endringer oppstår også gjennom politisk press (ibid.). Den andre formen er *mimetisk isomorfi*, som betyr at likhet kan oppstå gjennom imitasjon. Usikkerhet kan føre til at man ser hvordan andre organisasjoner har løst lignende problemer, og etterlikne disse. Den siste formen omtales som *normativ isomorfi*. Det vil si at moderne organisasjoner har en stor andel profesjonelle, som bringer med sine normer inn i organisasjonen, og organisasjonskulturen vil bli preget av disse normene (ibid.).

*Myteperspektivet* er opptatt av verdier som er akseptert av omgivelsene, også omtalt som mote (Christensen mfl.2009). En myte beskrives som en allment akseptert oppskrift for hvordan organisasjoner bør utformes, eller hvordan arbeidsoppgavene bør organiseres eller utføres (ibid.). Det kan bety at oppskrifter som er sosialt akseptert, ofte også blir adoptert av organisasjonen. Dette kan være en måte å legitimere organisasjonens handlinger, og få medlemmene med på laget. Myteperspektivet er også relevant i forhold til *omdømme*. For å bli oppfattet som en seriøs aktør i forhold til samarbeidspartnere utenfra er omdømme viktig å ta hensyn til. *Virksomhetsidentitet* er et beslektet begrep, som antageligvis stammer fra konsulent- og markedsføringsbransjen, som sier noe om *hvem eller hva vi forteller andre at vi er* (Brønn og Ihlen 2009). Organisasjoner må forholde seg til ulike normer for organisasjonsutforming, der man i stor grad adopterer organisasjonsoppskrifter for å oppnå legitimitet eller omdømme, til tross for at dette ikke nødvendigvis gjør virksomheten mer effektiv (Christensen mfl. 2009). Myter spres raskt, og Røvik (2007) stiller spørsmålsteget om motene faktisk implementeres, eller om de bare fungerer som et «utstillingsvindu». Dette kan bety at organisasjonsmoter tas inn på grunn av eksterne forventninger, men i praksis er det ikke sikkert at man gjør det man sier man skal gjøre. Det er grunn til å tro at mange forbedringstiltak blir lagret i en skuff, slik som ofte organisasjoners HMS-forskrifter blir, og tas frem ved tilsyn. På denne måten kan organisasjonen bli oppfattet som nytenkende, mens de interne prosessene fortsetter som tidligere. Institusjonelle trekk vil øke legitimiteten for offentlige organisasjoner, som er avhengig av både intern og ekstern legitimitet for å «overleve». Christensen mfl.( 2009) sier at den de eksterne omgivelsene ser på organisasjonen som en aktør som ivaretar sine områder på en god måte, og gjør det som forventes. Intern legitimitet ser på organisasjonen som den ideelle, har gjerne en klar visjon, arbeidet gir mening og man oppnår gode resultater (ibid.). Christensen mfl. (2009) trekker også fram at institusjonelle trekk kan få komplekse organisasjoner til å fungere smidig, ved at avgjørelser kan tas raskere. Det kan forklares ved at regler for hva som gjelder, og hva som er akseptabel handlemåte, er innarbeidet hos de ansatte.

I denne oppgaven belyser jeg de to perspektivene hver for seg, men det er sjelden slik at organisasjoner kun fokuserer på det ene perspektivet. Christensen mfl. (2009) argumenterer for at det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet virker sammen, og således utfyller hverandre. En organisasjon skal løse oppgaver i instrumentell forstand for å oppnå ulike mål, men det betyr også at det ligger en organisasjonskultur og formelle og uformelle normer til grunn, som må tas hensyn til når oppgaver skal løses. Institusjonelle trekk betraktes som organisasjonens uformelle normer og regler, som oftest formes av de ansatte. Mye av forskningen på ledelse er basert på en antagelse om at ledelse ikke bare er viktig, men den viktigste forklaringsfaktoren til hvorfor noen organisasjoner lykkes mens andre mislykkes (Arnulf 2012, Andersen 2010). Hersey og Blanchard (1988) mener at det er hensiktsmessig for lederen å ta hensyn til kompetanse og vilje til å arbeide hos de ansatte, noe som legger føringer for hvordan lederen utøver ledelse. En slik tilnærming vil fremme deltakelse og motivasjon, og kan sees i sammenheng med et institusjonelt perspektiv på ledelse (Christensen mfl. 2009)). I dette perspektivet vil ledelse ha en mer sentral rolle enn styring (ibid.). Lederskap og nyskapning henger sammen fordi lederskap kan utøves uten innovasjon, mens innovasjon derimot vanskelig kan gjennomføres uten lederskap (Baldersheim 1990). Dette kan forklares ved at lederskap handler om å følge den vegen som velges, mens innovasjonsarbeidet utfordrer veivalget ved å velge en ny sti som man ikke helt vet hvor ender (ibid.). Organisering vil dermed være et middel for å sikre en god oppgaveløsning, men organisering handler også om å utnytte de ansattes kompetanse og kapabiliteter på en god måte (Andersen mfl. 2010).

### **3.2.1 Empiriske forventninger**

Med bakgrunn i det instrumentelle – og det institusjonelle perspektivet, vil jeg beskrive hva jeg forventer å finne i studien av innovasjon i to kommuner. Perspektivene kan gi ulike forståelser av det samme fenomenet, men de kan også fungere kompletterende og utfyllende. Problemstillingen tar utgangspunkt i å se nærmere på hvordan kommuner forstår og gjennomfører sine innovasjonsprosjekter, og hvilke nye ideer eller arbeidsmetoder innovasjoner fører til. Jeg har her valgt å skille på innovasjonsforståelse og implementering, og følgelig vil forventninger rette seg inn mot disse begrepene. Jeg tar først for meg hvordan innovasjon forstås og implementeres i lys av det instrumentelle perspektivet. Deretter gjør jeg det samme med det institusjonelle perspektivet

	Det instrumentelle perspektivet	Det institusjonelle perspektivet
<b>Drivkrefter</b>	Problem, behov Opplevelse av krise	Forventninger fra omgivelsene om å være moderne, utnytte ressursene godt
<b>Tolkning</b>	Redskap for problemløsning	Nye moter Tilpasning, tolkes som likt det man allerede gjør
<b>Prosess</b>	Systematikk, formalisering	De-kobling, frikobling Tilpasning til kulturen, arbeidsmåter, strukturen
<b>Ledelse</b>	Lederen er avgjørende brikke for å lykkes med innovasjonsarbeidet	Aksept er viktigere enn ledelse Lederen som motivator
<b>Utfall/resultat</b>	Gitt riktig organisering, kan innovasjoner generere nye nytt	Tilkobling Frikobling fra det eksisterende Tilpasning til det eksisterende

*Modell 2. Sammenfatning av empiriske forventninger*

### 3.2.2 Det instrumentelle perspektivet: innovasjonsforståelse og implementering

I et instrumentelt perspektiv vil innovasjoner ses på som et middel som skal bidra til måloppnåelse for organisasjonen, noe konsekvenslogikken i dette perspektivet tilsier. I kommuner kan det bety at innovasjoner skal bidra til bedre utnyttelse av ressurser, men også bidra til å løse et problem for organisasjonen eller i lokalsamfunnet (Sørensen og Torfing 2011). Forståelsen av innovasjonsbegrepet, drivkrefter og grunner til at organisasjoner bedriver innovasjon, vil derfor kunne betegnes som en instrumentell installasjon. Med andre ord vil årsaken til innovasjon forventes å ha et rasjonelt aspekt, et middel for å nå en ønsket tilstand. I innovasjonsprosesser vil det alltid finnes handlingsaktører som initierer og driver frem en endring, dermed kan drivkrefter være individer. I det instrumentelle perspektivet forventes slike handlingsaktører å være rådmenn eller sentrale medlemmer i rådmannens ledergruppe. Men drivkrefter kan også være omstendigheter i eller utenfor organisasjonen som tilsier at nye praksiser bør initieres (Jacobsen 2012), noe som forventes å være av økonomiske art. Ideen til innovasjonen vil i prinsippet kunne oppstå både hos ledelsen, mellomledere og andre medarbeidere, men det antas at ideene oftest kommer fra ledelse og mellomledelse (Sørensen og Torfing 2011). Jacobsen (2012) hevder at organisasjoner som oppfatter drivkreftene tidlig og har dyktige endringsagenter, har større mulighet for å lykkes. Et instrumentelt hierarkisk perspektiv kjennetegnes ved en byråkratisk ovenfra og ned-styrt organisering. I dette perspektivet

vil ledere forstå innovasjon som en problemløsende aktivitet, og sannsynligvis legge opp til en toppstyrt ledelse av prosjekter. De ansatte blir en brikke i spillet, og venter på direktiver fra ledere høyere opp i hierarkiet (Christensen mfl. 2009). Hvordan innovasjoner iverksettes i den hierarkiske varianten, forventes å bære preg av ledernes rasjonelle syn og kunnskap om mål-middel-sammenhenger. Røvik (2007) mener det er størst muligheter til å lykkes ved en top-down-implementering. Det kan bety at ledelsen styrer prosessen, og medarbeiderne må forholde seg til de retningslinjer som blir gitt.

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet forventes det at innovasjoner gjennomføres på basis av dialog med ulike aktører, eller på tvers av sektorer og nivåer. Aktørene velges ut etter rasjonaliseringsprinsippet, altså hvem som gir best effekt i forhold til måloppnåelse (Christensen mfl. 2009). Innovasjon i dette perspektivet kan dermed bety at flere aktører samhandler om et felles mål, der alle skal nyte godt av gevinstene innovasjonen genererer. Ulempen kan være at aktørene kan være uenige om hvilken strategi som er mest effektiv, og en manglende felles forståelse kan gjøre veien til målet lang. På denne måten kan små staver dukke opp utenfor den offisielle støtten, som kan være uheldig for aktørenes mulighet for å lykkes sammen. Men partnerskapet baseres også på gjensidig avhengighet og tillit (Røiseland og Vabo 2012), derfor kan det forventes at legitimiteten bygges opp gjennom resultater som oppnås sammen. Ledere må i det instrumentelle perspektivet bruke de instrumentelle rammene med tilhørende uformelle normer og verdier når de leder og styrer innovasjonsprosesser (Christensen mfl. 2009). Vi kan derfor anta at det er viktig å skape en kultur for nytenkning, og at resultatet er noe man kommer fram til sammen. Lederskap inneholder elementer både fra ledelse og styring (Andersen 2010). Styring sees på som nødvendige formaliserte elementer, mer oppgaveorientert og ofte forbundet med transaksjonsledelse. Ledelse handler mer om medmenneskelige relasjoner, sosialt validerte beslutninger, og sees i sammenheng med transformasjonsledelse (Mintzberg 2011). Det forventes at ledelse og styring vil ha en sentral rolle i begge variantene av det instrumentelle perspektivet.

### **3.2.3 Det institusjonelle perspektivet: innovasjonsforståelse og implementering**

I en ny-institusjonell tilnærming, som jeg tidligere har omtalt som myteperspektivet, antas det at innovasjonen i stor grad vil være et resultat av forventninger i organisasjonens omgivelser. I motsetning til den det instrumentelle perspektivets fokus på innovasjon som problemløser, vil man i myteperspektivet forstå innovasjon som populære oppskrifter som sees på som legitimerende handlinger i forhold til de interne og eksterne omgivelsene. Disse forventningene kan dreie seg om organisasjonens antagelser om at de bør være nytenkende, og ta til seg moderne ideer som har aksept i omgivelsene. Fokus vil i følge Røvik (2007) være på de prosesser som omfatter tilbud, overførsel, etterspørsel, mottak og nytte. Organisasjoners

formlikhet (isomorfi) gjør at man i dette perspektivet observerer hvordan andre har gjort det, og adopterer det som oppfattes som beste løsning.

I det institusjonelle perspektivet, også kaldt kulturperspektivet, vil ideer blir frastøtt av organisasjonens medlemmer hvis den ikke oppleves som passende i organisasjonskulturen. Oppskrifter som aksepteres av organisasjonens medlemmer blir derimot raskt adoptert. Innovasjon forstås i dette perspektivet som en aktivitet som samler organisasjonens medlemmer rundt noe de tror de tror vil gagne dem selv (Kaufmann og Kaufmann 2009). Å skape oppslutning rundt nytenkning, er i følge Jacobsen (2012) en av de viktigste strategiene for å redusere motstand. Hvis man får til dette, vil også implementeringen av nye praksiser være noe organisasjonskulturen støtter oppunder (Amundsen og Kongsvik 2008). Innenfor det institusjonelle perspektivet vil lederen bygge opp organisasjonen rundt nøkkelveier som er tilpasset de verdier, normer og forventninger som preger den konteksten organisasjonen er en del av. På en slik måte hevder Jacobsen og Thorsvik (2010) legitimitet bygges omkring organisasjonens virksomhet. I de to variantene av det institusjonelle perspektivet, forventes det at styring vil ha en sentral rolle, men at ledelse og medarbeidermedvirkning vil være dominerende.

#### 4.0 Empiri, presentasjon av case-kommunene, og deres organisatoriske særtrekk

Framgangsmåten i dette kapitlet er at jeg først gjør rede for den spesielle konteksten kommuner befinner seg i. Deretter presenterer jeg casene hver for seg, og belyser interessante funn. Kapittel fire og fem vil derfor danne det empiriske grunnlaget i denne studien. Kommunene blir presentert med tanke på organisering, mål og strategier. Jeg har valgt ut noen fremtredende prosjekter ved hver av organisasjonene og presenterer dette nærmere med tanke på mål, implementering og gevinstrealisering. Dette kapitlet avsluttes med en oppsummering, der jeg trekker fram de mest framtredende trekkene ved de empiriske funnene.

#### 4.1 Kommunal kontekst

Vi husker at kommunene alltid har drevet med innovasjoner, men at dette har skjedd på en uformell måte der man ikke eksplisitt har vært klar over, eller benyttet begrepet innovasjon (Teigen 2007b, Aarsæther 2010). Forskning har derimot vist at offentlig sektor er mer innovativ enn privat sektor, og at innovasjon har fått en mer formell karakter i norske kommuner (Baldersheim 1993). Sentrale aktører som KS, Forskningsrådet og Departementer har også et økt fokus på innovasjon som problemløser (KS 2014). Siden revideringen av kommuneloven, iverksatt 1. januar 1993, (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992), har norske kommuner fått større frihet til selv å velge organisasjonsform. Endring av kommuneloven var et resultat av betydelige endringer i offentlig sektor. Disse endringene var først og fremst motivert av ønsker om høyere effektivitet. Endringsbehovet og færre restriksjoner på organiseringsform, førte til omfattende endringer og et større mangfold i kommunal sektor. Kommunesektoren står i dag relativt fritt til å velge organiseringsform, og kan selv velge om de ønsker å løse oppgavene alene eller sammen med andre (fylkes-) kommuner. Ofte benyttes begrepet multifunksjonelle når man snakker om den offentlige sektoren, men det er også flere ting som gjør denne sektoren spesiell. Det som kjennetegner, eller skiller offentlige organisasjoner fra private næringer, hevder Christensen mfl. (2009) kan oppsummeres i tre hovedområder; offentlige organisasjoner har en *folkevalgt ledelse*, de er *multifunksjonelle*, og *opererer ikke i et økonomisk frikonkurransemarked*.<sup>1</sup> Kommunene blir dermed en viktig del av den offentlige forvaltningen, som skal ivareta felles oppgaver både på nasjonalt, og på lokalt nivå spesielt. Gjennom kommuneloven har kommunene en stor grad av selvstyre, og får bevilgninger gjennom statsbudsjettet, som skal brukes til de kommunale tjenestene (ibid.). Norge har i dag 428 kommuner, hvor flertallet er styrt etter

---

<sup>1</sup> Jeg forutsetter at begrepene er kjent for leseren.

formannsskapsprinsippet, men noen av de store kommunene er styrt etter den parlamentariske modellen<sup>2</sup> (St.meld. nr. 33, 2007-08). Landet vårt har en velutviklet og effektiv kommunal - og regionforvaltning. Kommunene og fylkeskommunene betraktes som bærebjelker i demokratiet, i styringen av samfunnsutviklingen, og i måten vi ivaretar felles velferdstjenester på (ibid.). Demokratiet skal gi folket vesentlig innflytelse på hva slags beslutninger som fattes, derav begrepet *folkestyre*. Dermed blir demokratiet et viktig særtrekk når det gjelder norske kommuner. Dette fundamentet har lagt føringer for hvordan samfunnsutvikling og velferdstjenester utvikles nedenifra, basert på interessene til folk flest. Statens styring har vært viktig for å gjøre velutviklede kommunale og regionale tjenester og tilbud landsomfattende, og mer standardiserte, for å sikre tilbudene finansieringsordninger (ibid.).

Inntektssystemet for kommunene er en stor maskin for omfordeling, ut fra et overordnet mål om mest mulig likeverdige kommunale tjenestetilbud til innbyggerne uavhengig av bosted (Baldersheim 1993). Det er altså lov å være rik, men ikke veldig mye rikere enn andre. På den andre siden kan en kommune være fattig, men ikke så fattig at det går ut over tjenestekvaliteten. At mennesker i Norge skal ha lik tilgang til tjenester uavhengig av faktorer som inntekt, kjønn, demografiske forhold og sosial bakgrunn, er også noe som preger velferdsstaten Norge (Wahl 2011).

Helt siden formannskapslovene ble innført i 1837 har kommunene engasjert seg i nyskappingsarbeid. Endrede velferdstilbud, organiseringsmåter og grep i lokalutviklingen har skjedd etter initiativ fra kommunale aktører (Aarsæther mfl. 2013). I mange år har kommunene hatt organisasjons- og prosessinnovasjon som sin styrke (ibid.). Spredning av innovasjoner i Norge har gjennom tidene spredt seg fra utkant til sentrum, motsatt av hva man har observert i andre land som for eksempel England og Wales (Teigen og Lien 2013). Dette kan forklares ved at Norges mange utkantkommuner har vært preget, og fortsatt preges av «kriser» (fraflytting, mangel på kompetanse, mindre andel yrkesaktive, lave inntekter, økt behov for velferdstjenester), og innovasjoner oppstår i følge Kotter (1996) ved kriser. Kommunene vi i denne oppgaven skal se nærmere på betegnes som utkantkommuner, i og med at de ligger godt inne i landet og ikke er bykommuner. Ved å se på organisasjonskartet er de relativt like, men har ulike ledelsesmodeller. Vi skal holde fast ved kommunal sektor og innovasjon, og se nærmere på hvordan case- kommunene arbeider med innovasjon. Jeg starter med kommune A.

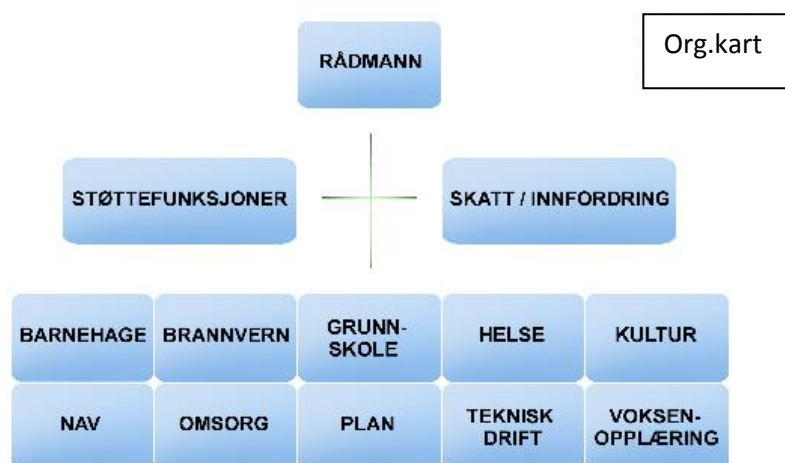
---

<sup>2</sup> At en stat er parlamentarisk, betyr at regjeringen sitter så lenge flertallet i nasjonalforsamlingen tillater det, mens etter et formannskapsprinsipp er Formannskapet et folkevalgt organ i styringen av kommunene (St.meld. nr. 33, 2007-08).



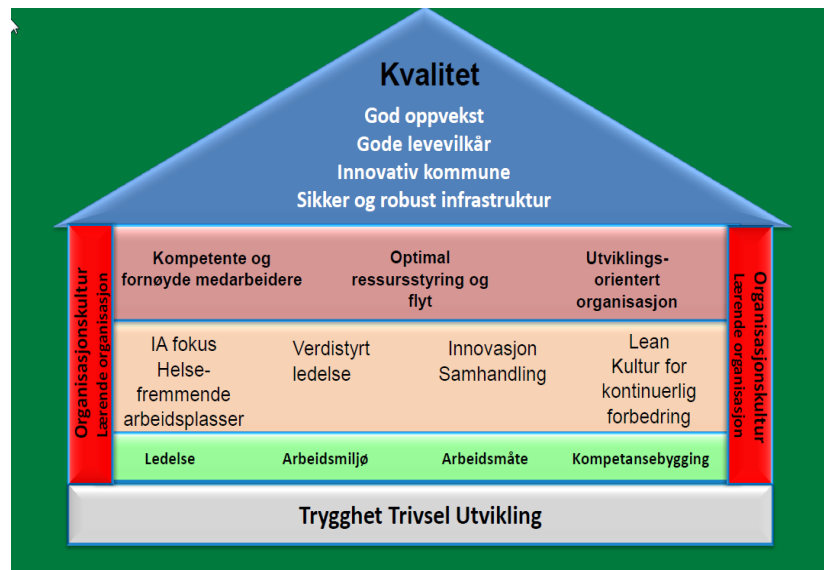
## 4.2 Kommune A

Med sine vel 2500 ansatte innen industrien, markerer denne kommunen seg som en av innlandets største industrikommuner. Rådmannen er den administrative lederen, hvor de 12 tjenesteområdene er direkte underlagt rådmannen. Denne organisasjonsstrukturen er et resultat av mange års omorganisering, hvor man har tatt bort ett nivå, som ofte er kommunalsjefer. «Vi mener vi har jobbet oss skrittvis og systematisk mot en tydelig 2-nivå modell, som gjør det mulig å sitte tettere på prosesser i forbindelse med forbedringsarbeid. Dette er et resultat etter 15 års arbeid, som vi mener er mer effektivt, og som passer de utfordringene vi står overfor» (Rådmann, kommune A). Flatere organisasjonsstruktur, ønske om medbestemmelse og utvikling fra de ansatte, økt krav til dokumentasjon, teknologiske endringer og fokus på brukere og service, peker alle i retning av en ny og endret organisering også innenfor kommunal sektor (Stamsø 2005, Christensen mfl. 2009).



Modell 3. Organisasjonskart, Kommune A. Verdier: Trygghet- trivsel – utvikling

Tjenestelederne er en del av rådmannens strategiske ledelse (Rådmannens ledergruppe) som alle er likeverdige medlemmer av ledergruppen. Kommunen har brukt mye tid på å skape et fundament, som skal legge føringer for hva de skal fokusere på, og hvilke strategier som skal velges for å nå ønskede mål (VTK Handlingsplan 2015). *Kvalitetshuset* blir brukt aktivt på alle nivåer. Dette danner grunnlaget for hvordan kommunen skal jobbe for å nå sine mål.



Modell 4. Kvalitetshus, kommune A

Det er utarbeidet overordnede mål og strategier for kommune A, hvor ett av punktene går direkte på å utmerke seg som en innovativ kommune. I styringsdokumentet heter det at kommunen skal gjøre dette ved å samhandle med næringslivet, skape arenaer for læring og nyskaping og samfunnsengasjement. Det hevdtes også at man skal ha langsiktig og forutsigbar planlegging, samt utvikle og ta i bruk nye løsninger i kommuneorganisasjonen (VTK Styringsdokument 2015) Kvalitetshuset inneholder ikke bare forbedringsarbeid, men skal i følge rådmannen, fungere som en samlet plan for å nå kommunens mål. Det grønne feltet er fokusområder, det rosa området omfatter fire strategier som skal føre til endringer i organisasjonskulturen. Disse grepene er integrert i hverandre, og skal samlet sett bidra til å nå de fire målene som vises på taket i modellen. Kommunen selv omtaler Finanskrisen i 2008-2009 som et vendepunkt i forhold til nytenkning. Dette skulle bli starten på et omfattende omstillingsarbeid, samarbeid med privat næring og oppfølging av fylkesmannen. *«Formålet med omstillingsprogrammet var fra starten å styrke og utvikle arbeidsplasser i kommunen. Dette formålet er senere blitt utvidet til også å skape en langsiktig, bærekraftig plattform for næringsutvikling i kommunen og regionen. Målet er at omstillingsprogrammet skal ha bidratt til å etablere en regional utviklingskultur, og der aktørene samarbeider tett med hverandre (.....) Profilen i programmet er bedriftsrettet og knyttet til innsatsområde «Nyskaping i næringslivet» (.....) det er bevilget midler og ressurser til utvalgte prosjekter innenfor dette området»* (VTK Omstillingsprogrammet 2015).

Kommune A søkte og fikk innvilget status som Omstillingsområde i 2010, og gjennom Fylkeskommune ble det bevilget 2,5 mill. pr. år i en begrenset periode til å drive omstillingsarbeid i kommunen. Årlig bidrar kommunen selv med 0,5 mill., og *Innovasjon Norge* og *Gjøvikregionen* har bidratt med rundt 1 mill., som i hovedsak skal utvikle små og mellomstore bedrifter (SMB). Omstillingsprogrammets hovedaktivitet skal være å gi finansiell støtte til konkrete utviklingsprosjekter i kommunen, men også styrke grunnlaget for næringsutvikling (VKT, Omstillingsprogrammet 2015). Lean som arbeidsmetodikk gjennomsyrrer hele organisasjonens tenkemåte og holdninger når det gjelder forbedringsarbeid (ibid.). Jeg har derfor lyst til å trekke ut dette prosjektet spesielt. Samtidig har det resultert i nysgjerrighet og også adopsjon av deres modeller og praksiser. Jeg presenterer nedenfor en beskrivelse av hva Lean er i kommune A, for de som er mindre kjent med fenomenet<sup>3</sup>

Skillet mellom *verdiskapende arbeid* og *sløsing* står sentralt innen Lean konseptet. Arbeid betegnes som summen av verdiskapende arbeid og arbeid som må utføres, men som ikke nødvendigvis er verdiskapende. Disse to formene for arbeid betraktes som nødvendig for bedriften, der den ene delen skaper direkte verdier og den andre er nødvendig for opprettholdelse av daglig drift uten å være direkte knyttet til målbare resultater. Sløsing er en tredje form for ressursbruk som bør og skal elimineres, men må ses i sammenheng med produksjonssystemets evne til å håndtere ujevnhet og overbelastning. Lean betraktes gjerne som noe mer enn en metodikk eller et sett med verktøy. I denne kommunen er Lean et eget tankesett, som dreier seg om å skape en varig forbedringskultur, som etter innarbeidelse skal resultere i medarbeidere med kontinuerlig streben etter forbedring. Involvering av medarbeiderne står sentralt i Lean, der tanken er at de som daglig utfører oppgavene også er de som best vet hvordan disse kan forbedres, gitt at de får tilgang til rett verktøy og tilstrekkelig støtte fra ledelsen. Lean tankegangen dreier seg hovedsakelig om å skape verdier og slanke inn produksjonen gjennom reduksjon av sløsing. En kort forklaring av de ulike elementene som danner Lean-verktøyet:



#### Modell 5. Lean-verktøy

<sup>3</sup> Deler av beskrivelsen av Lean er hentet fra en Bacheloroppgave jeg skrev i 2013.

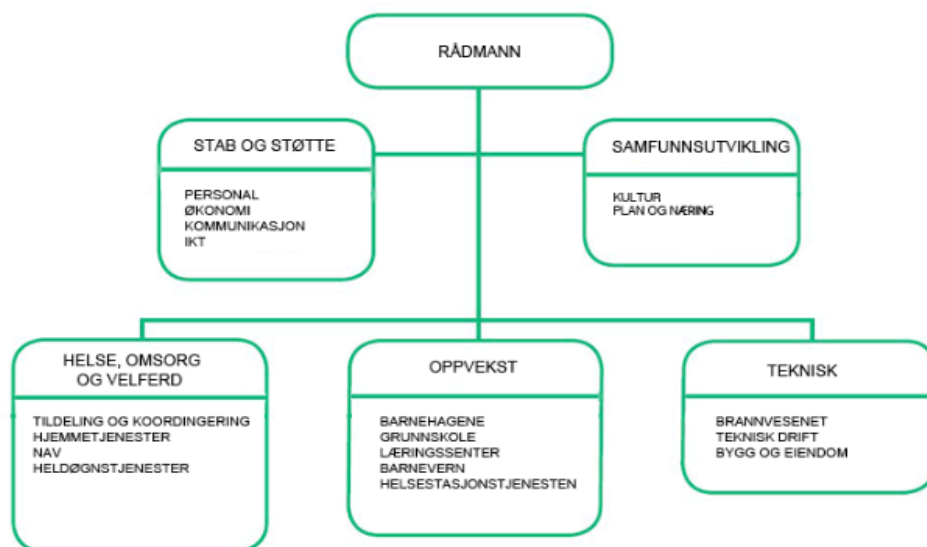
- 5S (systematisere, skrubbe, sortere, standardisere, sikre)
- Måltavle; brukes som en oppslagstavle for å synliggjøre mål, tiltak og oppfølging.
- Verdistrømsanalyse (VSA), kartlegging av nå- situasjon og ønsket fremtidig tilstand.
- Fiskebensanalyse; forslag tiltak, noen forkastes, andre beholdes og videreutvikles.
- Prioriteringsmatrise; prioriterer tiltak og når de skal ferdigstilles.

Måltavlen er kanskje det mest karakteristiske kjennetegnet ved Lean, og fremmes som et viktig redskap som visualiserer mål, tiltak og resultater. Dette ble også bekreftet gjennom intervjuene med informantene i kommunen. Verdistrømsanalyse (VSA) har jeg forstått som et verktøy som i denne kommunen har fått en sentral rolle, og som benyttes på alle nivåer.

I kommuneplanen ligger det føringer som sier at man skal utvikle en allerede godt fungerende og hensiktsmessig organisasjon til å bli enda bedre. Fokus på kvalitet i kommunens basistjenester, herunder barnehage, skole, helse og omsorg, påpekes her som viktige satsningsområder (VTK Kommuneplan 2015). Systematikk og forutsigbarhet i innovasjonsarbeidet er det inntrykk man sitter igjen med etter å ha bearbeidet en mengde dokumenter.

#### 4.3 Kommune B

Denne kommunen er en av landets største jordbrukskommuner, og en av Norges største produsenter av potet og løk. Det lokale næringslivet består av mindre virksomheter, som er av mindre industriell karakter enn kommune A. Kommunen er preget av små tettsteder hvor det drives handelsvirksomhet, og jordbruket er en sentral næring og eksportprodusent, men betegnes likevel som en kommune med lave inntekter. *«Det er nødvendig å tilpasse driften til et lavere nivå som er mer bærekraftig over tid. Investeringer må ses i en større sammenheng. Det blir viktig å se nærmere på langsiktige tilnærminger i sammenheng med investeringer og drift slik at vi får en bærekraftig økonomi på sikt. I 2015 skal det gjennomføres en kommuneplanprosess (samfunnsdelen) som avklarer aktuelle problemstillinger og som gir grunnlag for videre styring».*( ØTK, Handlingsprogram 2015). Administrasjonen i kommunen er inndelt i sentraladministrasjon og 3 avdelinger: Helse- og sosial, oppvekst og kultur, og en teknisk avdeling.



*Modell 6. Organisasjonskart, Kommune B, Verdier: nytenking, kvalitet og respekt.*

Hver avdeling ledes av en kommunalsjef (de kaller det kommunalsjef selv, men ofte benyttes også kommunaldirektør om denne stillingen), som gjør organiseringen mer hierarkisk enn en to-nivå-modell. Dette fremkommer noe utydelig på organisasjonskartet, men det kan forklares ved at det foregår en organisatorisk omstillingsprosess. Kommunalsjefenes oppgaver skal være pådriver i arbeidet med å drifte og utvikle kommunens tjenester innenfor spesifikke tjenestoområder, og vil ha en koordinerende lederfunksjon i forhold til enhetsledere, men også en støttespiller for rådmannen (ØTK, organisering 2015).

Sentraladministrasjonen er samlebetegnelse på kommunens sentrale stabs- og støttefunksjoner som har til oppgave å bistå rådmannen, kommunens virksomheter, politikerne og kommunens innbyggere med råd, veiledning, beslutningsunderlag og konkret tjenesteyting (ibid.). I kommune B består rådmannens ledergruppe av tre kommunalsjefer og rådmannen selv. I og med at kommunen pt. arbeider med innovasjonsstrategier, er fremstillingen nedenfor fokusområder de tar utgangspunkt i. Kommunen selv omtaler dette i dag som strategier.



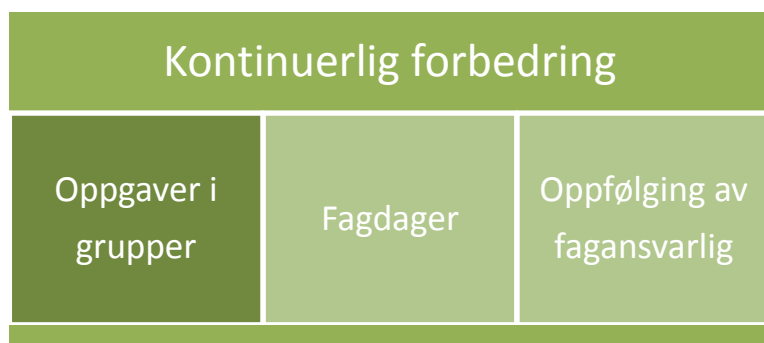
*Modell 7. Overordnede strategier, kommune B*

Gode oppvekstsvilkår, god skole med et godt læringsmiljø, godt tverrprofesjonelt samarbeid der det er spesielle behov, foreldresamarbeid og gode fritidstilbud. Formål: begrense frafallet i videregående skole En mer flerkulturell sammensetning av befolkningen gir både muligheter og begrensninger i forhold til tjenesteyting. Blant annet gjelder dette bolig, opplæring, helse og arbeid. Både for den enkelte og for samfunnet er det viktig at det er en gjennomgående god helse i befolkningen. Det er utfordringer på dette området, og kommunen må forholde seg til folkehelseutfordringene i bred forstand. Bosetting og næringsutvikling henger nært sammen, og som en næringssvak kommune er det viktig å legge til rette for både økt boligbygging og flere arbeidsplasser. Samtidig er det viktig å ivareta forholdene for pendling regionalt. God kommunikasjon er svært viktig for både utvikling av regionen, men også for lokalsamfunnet. Dette gjelder både veg/bane og telekommunikasjon, men det er viktig at det planlegges på en slik måte at biltransporten reduseres. Målene fremstår som noe komplisert, men visjonen er derimot tydelig, og kommer frem som følger: *kommunes visjon skal gi et uttrykk for grunnleggende verdier som skal prege kommunen både som lokalsamfunn og organisasjon. Den skal gi retning, inspirere, legitimere handlinger og møte framtidige utfordringer.* Det korte slagordet *Livskvalitet ved Mjøsa*, kommuniseres sammen med kommunevåpenet i alle sammenhenger. Innovasjon ble satt tydeligere på dagsordenen i 2013, hvor man ønsket å jobbe mer systematisk med forbedringsprosesser. I Handlingsprogrammet fremmes tydelige ønsker om å prioritere

innovasjonsarbeid, som kan bidra til mer kostnadseffektiv drift av tjenestene. Det jobbes med digitaliserings- og forbedringsarbeid på tvers av kommunens enheter, som vil spare personalressurser. Dette er også i tråd med verdiene – *nytenking, kvalitet og respekt*. Handlingsprogrammet fremmer verdi- og resultatbasert ledelse som et viktig satsningsområde, noe som fremkommer på følgende måte; «(...) *Det er viktig at lederne har fokus på å få til kontinuerlige forbedringer i samarbeid med medarbeiderne innenfor sine ansvarsområder. Ledere må hele tiden vurdere bruk av ulike tilnærminger avhengig av utfordringene som er innenfor de enkelte tjenestene. Videre må alle ledere ha fokus på innovasjon og effektiviseringsprosesser fremover*» (ØTK, Handlingsprogram 2015)

Det er særlig ett prosjekt denne kommunen har satset stort på, og som har pågått i flere år; *Et løft for læring*. Det «nye» for denne kommunen, er at de også har inkludert barnehagene i denne satsningen. Bakgrunnen for prosjektet var at spesialundervisningen i kommunen i 2009 ble evaluert. Kommunen hadde over noen år hatt en markant økning i andel elever som mottok spesialundervisning. For skoleåret 2008/09 var det 9,6 % av elevene i kommune B som mottok spesialundervisning, mens landsgjennomsnittet lå på 7,2 % (ØTK, Et løft for læring 2013). Rådet fra flere forskerne, var at fokuseringen på enkeltelevers problemer måtte nedtones på alle nivåer, og grunnskolene burde se mer på læringsmiljø og lærernes undervisning. Lars Myhr og Thomas Nordahl, SePU Høgskolen i Hedmark, har bistått prosjektet siden forprosjektet startet, og legger vekt på at det ikke er en bestemt metode som de ansatte skal lære, men snarere hvordan læringsmiljøet utformes til fordel for *alle* elever/barn (ikke bare barn med spesielle behov). Målet er at man gjennom gruppediskusjoner, veiledning m.m. skal bli kjent med gode prinsipper for læring og ta disse i bruk i egen arbeidshverdag. Dette skal igjen gi barna et forbedret læringsutbytte og økt trivsel på skolen. Thomas Nordahl mener det er viktig at de voksne utvikler en positiv og støttende relasjon til barn. Prosjektet understreker derfor viktigheten av at barn opplever å bli sett, hørt og likt av minst én voksen. Dette mener Nordahl er et grunnleggende behov som er avgjørende for barnets videre læring og utvikling. Tidlig innsats og forebyggende tiltak i forhold til barn og unges oppvekstsvilkår, læring og utvikling, er et satsningsområde for denne kommunen. Behov for å tenke nytt blir derfor fremtredende for å løse utfordringene med økt bruk av ressurser på spesialundervisning for den enkelte. Denne problematikken hevder Nordahl kan være en indirekte årsak til frafallsproblematikken i skolen (ØTK, Et løft for læring 2013).

Prosjektets former for undervisning og veiledning:



*Modell 8. Et løft for læring*

Bedre tverrfaglig innsats rettet mot barn og unge, og fokus på å utvikle og opprettholde gode læringsmiljø, mener man vil bidra til å løse et område med store utfordringer (ibid.). Med «læringsmiljø» menes det samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. For å få til bedre tverrfaglig innsats er det utarbeidet en egen handlingsveileder i arbeidet mot barn og unge og foresatte. (ibid.).

Kommunens satsning på ledere forstås som viktig for å få til kontinuerlige forbedringer i team innenfor avgrensede ansvarsområder. Ledere må hele tiden vurdere bruk av ulike tilnærminger avhengig av utfordringene som er innenfor de enkelte tjenestene. Videre skal alle ledere ha fokus på innovasjon og effektiviseringsprosesser i et fremtidsperspektiv. Det er i forbindelse med års- rapporteringen for 2013, gjennomført positive evalueringer ved de ulike tjenesteområdene og enhetene som står brukerne nærmest (ØTK, Handlingsprogram 2015). I jobben med å lage en grobunn for innovasjon, regnes ledere på enhetsnivå og avdelingsledere på de ulike tjenesteområdene som viktige brikker form å få til dette. På innovasjonsseminaret kommunen tidligere i år, var rundt 80 ledere på ulike nivåer representert. Gode ledere betraktes som drivere for innovasjon i denne kommunen (Innovasjonsseminar, 20. februar 2012). Det vil si at lederen

- Har evne til å se hvor det er behov for å skape noe nytt
- Har risikovilje og mot til å bevege seg i ukjent terreng
- Etterspør nye løsninger og bringer forskjellige folk og miljøer sammen
- Skaper trygge og rause rammer for innovasjon og setter nyskaping i system
- Tillater at det gjøres feil – og lærer av feilene
- Har metodebevissthet om innovasjonsprosesser



Folkehelseprofilen viser at kommune B har høyere utfordringer enn landsgjennomsnittet innenfor flere områder (ØTK, Kommuneplanens samfunnsdel 2015), og da blir satsing på ulike folkehelse tiltak viktig, noe som involverer alle tjenesteområder. I møte med innbyggerne sendes signaler om at den enkelte også har, og må ta et ansvar for sitt eget liv. Samtidig er et godt lokalsamfunn også avhengig at vi tar et ansvar for fellesskapet, og kommunen legger opp til at alle innbyggere tar et aktivt ansvar, både for sin egen og barns utvikling og helse. Målet med en slik tankemåte, kan være en ressursorientert tilnærming hvor kommunen stimulerer den enkelte innbygger til å ta ansvar for sitt eget liv. Rødvei (2006) antyder at vår tid preges av *individualisering* (Se for eksempel Giddens 1991)

*Prøvehandling* er et begrep som oppleves som viktig i forhold til det innovasjonsarbeidet denne kommunen utretter. Det vil si at vegen fra idé til handling til erfaring - er en måte å komme på sporet av løsninger som virker. Prøvehandlinger brukes til at utvikle en eksisterende eller ny praksis. Denne strategien kan gi informasjon om hvilke konsekvenser, muligheter, «dead-ends» og nye perspektiver som nye tiltak kan by på. Modellen tar utgangspunkt i behov hvor man med små skritt kan lage ulike erfaringsoppsamlinger. Disse brukes til å planlegge og gjennomfører neste prøvehandling. Deretter defineres de første prøvehandlingene, hvor man går i gang og tenker smått, hvor tanken er å se hva man selv kan gjennomføre uten «å få lov». Innovasjon i denne kommunen bærer tydelig preg av at de er i startgropen til noe spennende. Det har blitt gjennomført en SWOT- analyse som alle enhetsledere/ avdelingsledere har vært med på, som igjen skal danne grunnlaget for en innovasjonsstrategi. Denne er tiltenkt ferdig utarbeidet i løpet våren/sommeren 2015, og skal forankre de ulike innovasjonsprosessene, og legge til rette for innovasjon i alle ledd i organisasjonen. Medarbeiderinvolvering på lavere nivå har preget prosessen, noe som også kommunen vektlegger som viktige kriterier for å få aksept og eierskap til endringer.

#### 4.3 Oppsummering av empiriske funn

Jeg fant at kommunene jeg studerte hadde strukturelle ulikheter, til tross for at de på organisasjonskartet fremstår som relativt like. Den organisatoriske konteksten legger føringer for hvordan ledelsesstrukturen i kommuner kan fungere i praksis, og med ulike utfordringer tilpasses også strukturen. Interaksjonsmønsteret blir derfor forskjellige i de to kommunene, og hvis vi tar utgangspunkt i organisasjonskartet som en ledelsesmodell, er disse to svært forskjellige. Dette kan ha innvirkning på hvordan kommunene jobber med innovasjoner. Den ene kommunen ser ut til å jobbe mer sektorielt, det vil si at innovasjonene knyttes opp mot spesifikke sektorer, og skal løse en utfordring på et bestemt område i sektoren. Dette kan for eksempel være prosjektet *et løft for læring*, som tar for seg en liten del av sektoren skole- oppvekst. Dette verktøyet,

eller løsningen, skal ikke løse utfordringer i sektoren for helse- omsorg, derfor betegnes dette som sektoriell innovasjon eller tenkemåte. Den andre kommunen jobber mer tverrsektorielt, som innebærer en mer helhetlig tenkning. Med andre ord involverer innovasjonene flere sektorer, og ofte hele organisasjonen. Et eksempel på en sektoriell innovasjon som begge kommunene har iverksatt, er LP- metodikken (læringspedagogisk analyse) i skolesektoren. Denne metodikken ligner litt på Lean, og dreier seg i korte trekk om hvordan man kan endre organisasjonens fokus på individer, til fokus på prosessbasert kompetansebygging. Målet med en slik tenkning er at det skal bli *den foretrukne måten å puste på*. Ikke helt ulike grunntanken til Lean.

Lean er et eksempel på en tverrsektoriell innovasjon. Men Lean kan også være sektoriell, ved at man tester ut prøvehandlinger på spesielle områder i organisasjonen, og i enkelte organisasjoner utvikles ikke spredningen av ideen. Men kommune A implementer Lean tverrsektorielt, uavhengig av om det er en skole, barnehage, omsorgssenter eller enhet for teknisk drift. Innsamlet datamaterialet viser at kommune A, med sitt systematiske arbeid, vil utfordre ledelsesfunksjonen i rådmannens ledergruppe. Økt behov for rapportering, vil også kreve at noen følger opp, kontrollerer og gir tilbakemeldinger. Denne formen for ledelse vil være mer utberedt i kommune A. Kommune B legger opp til selvstendige ledere, og det kan sammenlignes med den metodikken de arbeider med i skolesektoren, som jeg tidligere har omtalt som LP- metodikk, hvor ledere læres opp i en kollektiv kompetanseutvikling, der ledelse i stor grad dreier seg om å utvikle selvstendige enheter.

Innovasjon opptar begge kommunene i stor grad, og ideene oppstår på toppledernivå så vel som i den operative kjernen. «Prøvehandling» er et begrep benyttes av kommune B, mens kommune A kaller det for «piloter». Begge deler betyr at man prøver ut en ny arbeidsmåte på en liten del av organisasjonen for å teste om resultatene blir som forventet, og eventuelt for å justere /forberede neste steg. Testen kan også avdekke om ideen «passer inn» i organisasjonen, og gir nytenkningen tid til å modnes.

I kommune A fremheves samarbeid mellom kommune og det private næringslivet i forhold til innovasjonsprosjekter, hvor en flat struktur skal gjøre vegen opp til toppen kort og inkluderende. Kommune B fremhever en organisasjon bygget på verdier, nytenkning og medarbeiderdeltagelse. Videre fant jeg at begge organisasjonene er omdømmeorienterte. Det vil si at nytenkning ikke bare skal ha en instrumentell effekt, men også bidra til å bedre omdømme til kommuneorganisasjonen og deres arbeid. Det kom frem at kommune A gjennom omstillingsprosjektet både har blitt tildelt en pris for sitt innovasjonsarbeid, og de har blitt et forbilde for mange andre kommuner når det gjelder deres suksess med Lean som arbeidsmetodikk.

Kommune B har gjennom prosjektet «Et løft for læring» satt fokus på barn, unge og ungdom i kommunen, noe som opptar svært mange.

Kvalitative analyser av datamateriale skjer ofte på en usystematisk måte (Mehmetoglu 2004), derfor har jeg valgt å systematisere funnene i en tabelloversikt for å gjøre det mer oversiktlig. Dette vil jeg også gjøre i analyse- delen.

Kommune A	Kommune B
En tydelig to-nivå-modell, uten kommunalsjefer	Har et nivå med kommunalsjefer
En stor rådmannsgruppe	En liten rådmannsgruppe
Tydelig preg av systematikk	Mindre systematikk
Bruker tid til å utarbeide og teste systemer	Bruker tid på medarbeidermedvirkning, selv ledelse
Systemer er viktig for å nå overordnede mål	Delegering av ansvar viktig for å nå overordnede mål
Fokus på å følge opp ledere på lavere nivå	Fokus på å bygge opp ledere på lavere nivå
Skal jobbe med systemer som skal støtte opp ledelsesfunksjonen	Jobber med ledelsesutvikling og ansvar for egne handlinger
Innovasjon er en del av strategien	Innovasjon er en del av kommunens verdier
Innovasjon som utvikling	Innovasjon som problemløser
Jobber med innovasjoner tverrsektorielt	Jobber med innovasjoner sektorielt
Kommunisere strategier er grunnleggende	Kommunisere kommunens verdier er et viktig fundament
Det som gjøres skal passe inn i strategiene (kvalitetshuset)	Det som gjøres er ofte utarbeidet av de som står brukerne nærmest
Medarbeidermedvirkning er viktig	Medarbeidermedvirkning er viktig

### *Modell 9. Empiriske funn, kommune A og B*

Som vi har sett i den ovenstående empiri og presentasjon av case- kommunene, så er de ulike med tanke på hvordan de benytter systemer, og forankrer innovasjonsstrategiene, slik at de skal passe inn i et større system. På denne måten kan kommune A sine innovasjonsprosjekter virke mer omfattende ved at det dreier seg om innovasjoner på flere ulike områder, som flettes inn i et større system. Nyhetsgraden ved flere av det begge kommunene selv betegner som innovasjoner, kan diskuteres. Mulgan og Albury (2003) betegner inkrementelle innovasjoner som relativt små endringer i eksisterende tjenester eller prosesser som oftest ikke medfører endringer i forhold til den formelle organisasjonsstrukturen. Legger vi en slik forståelse til grunn, kan vi betegne innovasjoner i denne oppgaven som inkrementelle.

## 5.0 Analyse

Jeg har, som med forventningene til funn, valgt å dele inn diskusjonen i *innovasjonsforståelse* (drivkrefter og tolkning av innovasjonsbegrepet) og *iverksetting av innovasjoner* (prosess og ledelse). Deretter vil jeg ta for meg *utfall/ resultater* i lys av perspektivene. Jeg starter analyseområdene med hovedmomenter som skal gi et overblikk over hver kommune. Jeg sammenligner data fra intervjuer og dokumenter, som skal gi en oppsummerende analyse som knyttes til teori. Data innhentet gjennom intervjuer (sitater fra informantene) har jeg valgt å fremstille usystematisk i forhold til hvilken kommune sitatet hører hjemme. Dette har jeg begrunnet i kapittel 2.3. Det vil si at utsagnene er samlet etter tema, slik at de på best mulig måte kan gi svar på problemstillingen. Jeg vil likevel belyse ulikheter mellom kommunene i oppsummering av funn, og på denne måten tar jeg også hensyn til informantenes ønske når det gjelder anonymisering. Jeg skal i analysen benytte det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet (Christensen mfl. 2009) som jeg håper kan bidra til en bredere forståelse av problemstillingen. Til slutt i kapitlet skal jeg fremstille hver av kommunene i et *Innovasjonshjul*. Denne fremstillingen bygger på data og funn denne oppgaven har avdekket, og kan hjelpe leseren til å avdekke områder der forskjellene fremstår som størst.

I analysen samler jeg datamaterialet i en helhetsanalyse for å sammenligne kommunene. Der det er mulig, eller forskjeller det er verdt å merke seg, vil jeg belyse disse ved å se på sektorer og nivåer. Kommunene og informantene er anonymisert fordi informantene har gitt uttrykk for at de helst ikke vil bli gjenkjent, og av etiske grunner er dette hensyntatt. Det vil likevel være mulig for den enkelte å identifisere seg selv ved at jeg enkelte steder har skrevet dato for intervjuet, og hvilken sektor og kommune informanten tilhører.

I følge Mintzberg (2011) deles ledelsesnivået i organisasjoner opp i tre nivåer; toppledelsen, mellomledelsen og den operative kjernen. Når jeg i oppgaven snakker om rådmannsgruppen, mener jeg toppledelsen, eller rådmannen alene. Overordnet nivå er også brukt om toppledelsen. Enhetsledere kommer i de fleste tilfeller inn under mellomleder-nivået. Avdelingsledere, eller ledere på lavere nivå, kan også bli brukt i stedet for den operative kjernen. Før analysen starter ser jeg det som nødvendig å avklare begrepet *strategi*. Utfordringen i den forbindelse er at strategi ikke er et entydig eller generelt begrep (Roos 1996). Enkelte elementer knyttet til strategi er generell, slik at de er uavhengige av den enkelte organisasjon. Andre elementer er knyttet til organisasjoners struktur eller organisasjonskultur, og strategiene vil dermed være tilpasset en spesiell kontekst (ibid.). Det er derfor viktig å skille mellom strategi som konsept, og strategi som prosess. I denne oppgaven ser vi på strategi som *prosess*. Strategi vil derfor bli i forbindelse med hvordan kommunene jobber med innovasjon, hvordan de implementerer disse, og hva utfallet blir av innovasjonsprosessen.

Jeg starter analysen med *innovasjonsforståelse*.

## 5.1 Drivkrefter og Innovasjonsforståelse

Et underkommunisert inntrykk etter datagjennomgangen, er at innovasjoner i begge kommunene skal bidra til å forbedre kommuneøkonomien. Forbedring av kommuneøkonomien forklares ved å utnytte ressursene bedre og mer rasjonelt. Finanskrisen utløste behov for å tenke nytt, og slik sett satte det fart på forbedringsarbeidet. Vi husker fra tidligere at opplevelse av krise kan utløse behov for å tenke nytt. En av informantene på det operative planet sa følgende under et intervju; «*Vi trenger ingen krise for å tenke nytt, kriser er det hele tiden*» Noe variasjon på nivåene er det i forhold til drivkrefter, og det er ingen store forskjeller mellom kommunene. På overordnet nivå er presset størst fra de eksterne omgivelsene, mens mellomlederne sitter i en «klemme» mellom forventningene til toppledelsen, avdelingsledere og kunnskap rundt det økonomiske presset. Drivkreftene til avdelingsledere på lavere nivå er nært knyttet til egen avdeling og deres utfordringer. De er godt opplyste om fakta rundt kommuneøkonomien, men drivkreftene er likevel forbundet med det faktum at man må tenke nytt, jobbe smartere og mer rasjonelt. Ettersom beslutningene vedrørende hvilke innovasjonsprosjekter man skal satse på stort sett skjer i ledelsessjiktet, vil toppledelsen ha et sterkt eierskap til slike prosjekter, noe begge kommunene i ulik grad har. Sektorene i de to kommunene delt i sin oppfatning rundt drivkrefter på lavere nivå. Mens skole/oppvekst i begge kommunene fremmer økonomisk ståsted, ønske om å få høyere kvalitet på tjenestene og forventninger fra høyere nivåer om å være innovative, nevner sektoren helse/omsorg samhandlingsreformen, brukernes fokus, og endrede tjenestebehov som drivkrefter. To av lederne på lavere nivå hevdet at drivkreftene kom fra dem selv, og hvilke forventninger de hadde til egen arbeidsplass.

Begrepet innovasjon er i det daglige lite brukt i begge kommunene. Likevel blir begrepet benyttet i handlingsplaner og strategidokumenter. Riktig nok ikke ofte, og det veksles også mellom nytenkning, omstilling, endring, utvikling, forbedring eller nyskapning. Kommune B har knyttet til seg aktører fra blant annet KS, som bistår på ulike måter i en kombinasjon av foredrag, gruppearbeid og veiledning. De inspireres av det KS mener kommunene skal drive med i forhold til innovasjoner. Kommune A har knyttet til seg forskningsorganisasjoner som SINTEF, og vil derfor bære preg av en fremtidsrettet, forskningsbasert forståelse. Likevel er det samlede inntrykket at begge kommunene forstår begrepet som *å gjøre ting på en annen, smartere måte*.

Innovasjonsbegrepet blir ikke brukt i det hele tatt i kommunenes skole/oppvekstsektor. Her benyttes andre typer begreper enn det vi ser i helse/omsorgssektoren. Det å gjøre ting på en smartere måte ligger som et fundament i forståelsen, mens *skoleutvikling* er det begrepet som benyttes i det daglige. Både på skolesjefnivå og rektornivå. Helse/omsorgssektoren benytter begreper som *kontinuerlig kvalitetsforbedring*, *nytenkning* og *endring*. Det er altså svært få som benytter begrepet innovasjon i det daglige, men det er

likevel en felles forståelse av at innovasjon dreier seg om å tenke nytt, gjøre ting på en annen måte for å tilpasse tjenestene etter brukernes behov og krav. De fleste informantene er likevel litt usikre på forskjellen mellom en forbedring og en innovasjon, og betydningen av begrepene blir hengende litt i luften. En av informantene i kommune B, forklarte i et intervju 5.mars sin oppfatning av forskjellen mellom forbedring og innovasjon.

*«Er det noe nytt, eller er det noe vi går tilbake til? Noen ganger kan vi gå framover ved å gå tilbake til gamle praksiser. Det kan være at de nye ikke funket bedre enn de gamle, og dermed forbedrer vi prosesser ved å gå tilbake. Dette forbinder jeg ikke med innovasjon, det er en forbedring»*  
(Informant, Helse/omsorg).

Flere av informantene ser på innovasjon som utvikling av nye tjenester. De sier at brukerne har andre behov i forhold til velferdstjenester. Noen innovasjoner vil derfor være forbedringer av eksisterende tjenester, mens andre tjenester er nye, og tilpasses det eksisterende. En informant forklarte hvordan de ser på utfordringer i forhold til endrede brukerbehov.

*«Vi er en levende organisasjon, verden utenfor endrer deg. Derfor må tjenestene også endres etter brukernes behov. Vi har ikke «lov» å si at.....denne tjenesten har vi ikke! Vi må definere brukerens behov, være mer dynamiske og nytenkende i vår tjenesteproduksjon (....) Det er ingen av oss som er flinke nok, og den dagen vi tror vi er det, må vi kanskje finne på noe nytt å gjøre! Kontinuerlig tjenesteforbedring er derfor en sterk drivkraft for meg»* (Intervju med informant 12. mars, Helse/omsorg)

En annen informant beskriver situasjonen slik:

*«Det er behov for endringer for å tilpasse seg de behov.....nye behov.....som melder seg. De som skal inn, har helt andre krav enn for fem år siden. Pårørende er mer involvert og de har også helt andre behov og krav enn tidligere. Det er bra! For å møte slike utfordringer, som egentlig gir oss merarbeid, må vi tenke nytt. Vi må utvikle organisasjonen»* (Informant, helse/omsorg).

På overordnet nivå er man mer opptatt av begrepet endringsagenter enn på lavere nivå, fordi man ser viktigheten i at noen faktisk må erkjenne et behov, finne løsninger/oppskrifter, ta beslutninger, iverksette og følge opp forbedringsarbeidet.

*«(....)Jeg har en fremtredende rolle i forhold til innovasjonsarbeidet i denne kommunen, og mener endringsagenten må utnytte den kraft og kreativitet som finnes i organisasjonen. Vi må samhandle*

*med andre aktører, søke nye miljøer og snappe opp oppskrifter på vegen mot noe nytt» (Informant, Rådmann kommune A).*

En informant fra skole/oppvekst i kommune B, uttalte i et intervju 5. mars at samhandling er viktig for å drive frem innovasjoner, og for å lette kommunikasjonslinjene. Ledere på lavere nivå opplever i stor grad at de også er sentrale i innovasjonsarbeidet.

*«Min rolle er å være pådriver for innovasjon. Alt tas opp på rektormøter som avholdes jevnlig. Andre må vite hva jeg driver med, og det er en helt annen samhandling enn vi tidligere er vant til. Vi jobber med et prosjekt som heter «bedre tverrfaglig innsats (BTI), som i hovedsak dreier seg om strukturer og møtestrukturer. Vi ser derfor at det er nødvendig med en samlokalisering i forhold til alle som jobber med barn og ungdom, fordi det blir lettere kommunikasjonslinjer» (Informant, skole/oppvekst).*

Det å ta i bruk nye begreper, ufarliggjøre dem og la det bli en del av den daglige talen, er en modningsprosess. Det gjør kommune B ved blant annet å kommunisere deres verdier nytenkning- kvalitet-respekt. Nytenkning er altså en av verdiene, men man bruker ikke ordet innovasjon. I intervju med rådmannen i kommune B 4. mars, ble det begrepet omtalt i en kontekst der man også oppfordres til felles ansvar rundt nytenkning.

*«Jeg bruker sjelden begrepet innovasjon, for meg betyr det å komme opp med noe nytt. Her bruker vi ofte Nytt, Nyttig, Nyttiggjort. Men jeg er også opptatt av at man både har et eget ansvar og et fellesansvar når det gjelder å tenke nytt. Med det mener jeg at det har blitt en kultur for at det offentlige skal komme og ordne opp for deg, versus at det er viktig at folk opplever deltakelse og mestring....et felles ansvar» (Informant, Rådmann kommune B).*

Til tross for ulik organisasjonsstruktur, og den konteksten kommunene befinner seg i, er det liten forskjell i hvordan innovasjonsbegrepet forstås. Det skal passe inn i kulturen, og det vil medføre tilpasninger i begrepsbruken som er akseptert og bearbeidet av medlemmene. Flertallet av informantene opplevde at begrepet ikke var dekkende eller forklarende nok, i forhold til deres tjenesteområder.

*«Skoleutvikling er det begrepet vi bruker, da forstår folk hva vi snakker om. Hvis vi snakker om innovasjon, er det mange som ikke helt skjønner agendaen» (Intervju med informant, kommune B 4.mars, Skole/oppvekst).*

To informanter fra den andre kommunen hadde også en oppfatning som ligner overstående:

*«(...) begrepet innovasjon hører liksom ikke hjemme her. Vi bruker utvikling, eller skoleutvikling. Innovasjon er ikke et naturlig skolebegrep»* (Informant, skole/oppvekst)

*«(...) noen vil steile litt ved bruk av ordet innovasjon. Noen vil si at det kommer fra det private. Dette er en myte vi må ta livet av!»* (Informant, Skole/oppvekst)

Et tema som jeg gjennom oppgaven har forsøkt å sette fokus på er *type innovasjon*. Som vi husker fra tidligere, der jeg skiller mellom organisatorisk innovasjon og tjenesteinnovasjon, og deler *tjenesteinnovasjon* inn følgende kategorier; innovasjon som tilsiktet, toppstyrt interessedrivende aktivitet, innovasjon som halvtilsiktet, problemdrivet aktivitet fra ledelsen, og bricolage. Informantene i begge kommunene har uttalt at de synes det er vanskelig å skille mellom tjenesteinnovasjon og organisatorisk innovasjon, og i denne forklaringen har en informant i kommune A 10.mars uttalt som følger;

*«Organisatorisk innovasjon skjer skrittvis over tid, og legger grunnlaget for tjenesteinnovasjon. Det må være en balanse. Man kan vanskelig se for seg god tjenesteinnovasjon hvis det organisatoriske ikke tillater det»* (Informant, skole/oppvekst).

Tidligere hadde jeg en fornemmelse at innovasjon som bricolage ville være en type innovasjon man forbinder med kommunesektoren. Det viser seg imidlertid at kommune B, betegner mange av sine innovasjoner som bricolage. Det vil si at de ut fra konkrete hendelser gjør en innsats selv med de eksisterende midlene de har tilgjengelig, og nye løsninger eller praksiser blir realisert. Det forklares ved at ledere på et lavere nivå har stor frihet til å forme sine egne prosesser. I kommune A, hvor systematikken er mer synlig, vil prosjektene også ha en større grad av «toppstyring», og dermed også større grad av formalisering. På mellomledernivå er dette et utsagn fra en informant;

*«Organisatorisk innovasjon og tjenesteinnovasjon er vanskelig å skille. De er liksom infiltrert i hverandre, og henger sammen. Vi organiserer oss annerledes for at de som skal utføre tjenestene skal ha mulighet til å gjøre ting annerledes»* (Intervju med informant 5.mars, skole/oppvekst)

En annen informant fra kommune B uttalte følgende i forståelsen av innovasjonstyper:



*«Organisatorisk innovasjon påvirker tjenester. Tjenester som før var delt, har nå blitt slått sammen. For eksempel hjemmetjenesten, som i dag har en leder. Behovene har endret seg, og folk vil ha tjenester i hjemmet. Derfor kan vi forsvare nedleggelser av sykehjemsplasser. Vi må innrette tjenestene etter behovet, og da må også strukturen endres for å få dette til (....) det dreier seg om holdninger og holdningsendring» (Informant 4. mars, Helse/omsorg)*

Alle informantene hevdet at hvem som helst kan komme med nye ideer, at medbestemmelse, det å bli hørt og satt pris på, er viktig for å opprettholde kulturen. Men ikke helt uventet kommer de fleste ideene som blir implementert fra ledelsessjiktet, hvor innovasjoner ofte blir sett på som et middel for å nå organisasjonens mål. Vel å merke de større forbedringstiltakene. Under intervjuene kom det fram at det var den organisatoriske innovasjonen som stod ledelsen nærmest. Det kan forklares ved at beslutninger vedrørende organisatoriske forandringer oftest forankres i ledergruppen, og strukturene legges til rette for hvordan tjenestene utføres. På et lavere ledelsesnivå, har kommune B har mer fokus på at den operative kjernen er de som er nærmest brukeren, og derfor er best egnet til å finne nye løsninger. Kommune A husker vi at har en mer systematisk tenkning når det gjelder innovasjon, og derfor vil man her i større grad finne universelle løsninger. Her er hva en informant i kommune B sa angående frihet og tillit i forhold til nye løsninger;

*«Jeg opplever at vi som jobber tettest på brukerne har stor frihet i egen enhet til selv å finne nye praksiser eller løsninger. Det er lov å prøve og feile. Det er lov å bomme. Samtidig er vi litt låst til hva og hvordan vi kan gjøre ting i skolen» (Intervju med informant 4.mars, skole/oppvekst)*

Vi husker at det i utgangspunktet ofte er medarbeiderne selv som definerer «problemområder», eller arbeidsprosesser de selv vil forbedre. Likevel har kommune A en overordnet strategi i Lean, som tilsier at dette konseptet skal implementeres i alle enheter innen en viss tid. På den andre siden har Lean blitt tilpasset kulturen, og derfor ikke blitt frastøtt. Informanten fra helse/omsorg i kommune A forteller om sin opplevelse av Lean.

*«Lean kom som en befrielse. Første tanken var: hvordan skal jeg klare det i tillegg til alt det andre?! Men det har for meg blitt et strålende verktøy som har blitt en del av tankemåten til alle som jobber her. Vi trengte ikke innovasjon fordi vi følte vi måtte, vi så behovet selv ved hjelp av Lean- verktøy (....) Det å ha fått et sentralt verktøy som alt passer inn i har vært utrolig arbeidsbesparende! Lean er vår innovasjon og har kommet for å bli (...) de som ikke godtar den arbeidsmåten vi har, kan ikke jobbe her» (Informant, helse/omsorg)*

På et spørsmål om hvilke innovasjoner enheten selv oppdriver og implementerer, sa en informant på det operative planet som følger;

*«Vi på gulvet endrer små ting hele tiden, hver dag. Og i sum kan dette bli litt større forbedringer, hvor nyhetsgraden bestemmer om det er en innovasjon. Vi kaller det heller kvalitetsforbedring. Det at medarbeiderne kommer med innspill på hvordan vi for eksempel kan endre spørsmålene i inntaksskjema når pasienter kommer inn, har over tid spart oss for flere timers merarbeid som nå blir brukt til andre ting. Disse «andre tingene» kan være smartere turnuser, vikarhjelp som bruker et nettbasert system, et annet system på renholds -midler (...)»* (Intervju med informant 12.mars, helse/omsorg)

Men innovasjon i kommuner dreier seg ikke bare om adopsjon og spredning av ideer. Med dette menes at kommuner også kan produsere innovasjoner som kan være så gode at andre adopterer praksisen. Lean er et eksempel på det, fordi innovasjonen har utartet seg til å bli en praksis som adopteres av andre. Med sterke uttrykk som «å unngå sløsing» (menneskelige ressurser), og «mer tid til faglig arbeid» er Lean blitt en metodikk mange andre kommuner begynner å etterspørre.

### **5.1.1 Analyse av innovasjonsforståelse i forhold til perspektivene**

Det har tidligere blitt nevnt at opplevelse av krise, kan være en medvirkende årsak til innovasjon. Jeg har ikke belegg for denne påstanden, men hvis vi omtaler krise som en plutselig forandring, eller avgjørende vending, kan det knyttes til opplevelsen av at de eksisterende velferdstjenestene er under press.

Dokumentene fremmer dette som drivkraft i større grad enn informantene selv. Helse/omsorg fremstår som sektoren med de største utfordringene, men samtidig er det den sektoren som ser ut til å være mest innovative på alle nivåer. Sektoren er klar over utfordringene, og det er også de som jobber mest med kontinuerlig forbedring. Forventningene og presset utenfra er sterkt representert, og det er fokus på at brukerne har andre og mer komplekse behov. Det operative planet innen helse/omsorg, opplever seg selv som svært løsningsorienterte. Mens forventningene om å være innovative gjerne knyttes til interne drivkrefter, er forventningene for ledersjiktet knyttet til borgere, kultur for endring, statlige krav og økonomisk press. I en institusjonell tilnærming, antas det at innovasjonen i stor grad vil være et resultat av forventninger i organisasjonens omgivelser, og innovasjoner forstås som populære oppskrifter som legitimerer handlinger i forhold til interne og eksterne omgivelser (Christensen mfl. 2009). Disse forventningene har vi sett kan dreie seg om organisasjonens antagelser om at de bør være nytenkende og forover- lent. I det institusjonelle perspektivet, vil nye ideer blir frastøtt av organisasjonens medlemmer, hvis de ikke oppleves som passende i

organisasjonskulturen (ibid.). Nye praksiser som aksepteres av organisasjonens medlemmer, blir derimot raskt akseptert. Innovasjon forstås i dette perspektivet som en aktivitet som samler organisasjonens medlemmer rundt noe de tror på sikt vil gagne dem selv. I et instrumentelt perspektiv kan vi forstå innovasjoner som en instrumentell installasjon (ibid.). Med andre ord, skal innovasjoner i kommunesektoren bidra til bedre utnyttelse av ressursene, men også for å løse et problem for organisasjonen eller i lokalsamfunnet. Lean kan oppfattes som en moteriktig og rasjonell måte å utføre arbeidsprosesser på. Dette forstås som et rasjonelt svar på en utfordring, slik som i det instrumentelle perspektivet. I det institusjonelle perspektivet kan Lean forklares som en aktivitet som skal samle hele organisasjonen, bygge et team og forbedre arbeidsprosessene for de ansatte.

Kommune B er i ferd med en sammenslåing av tjenesteområder, som i et instrument perspektiv kan forstås som en rasjonell måte å levere tjenester på, som utfordrer organisasjonsstrukturen slik at enheten blir mer effektiv i forhold til den «pakken» med tjenester brukerne krever, og har behov for. Helse/omsorgssektoren er klare på at brukernes behov er endret og mer sammensatt, noe som også gjelder for skolesektoren. Derfor hevdes det at også tjenestene må endres i takt med utviklingen, og påtrykk av stadig flere oppgaver krever nytenkning. Nye pasientgrupper, nye behandlingsformer, tverrfaglig samarbeid og endrede behov i forhold til pårørende, fremmes som drivkrefter for innovasjon på lavere nivå (informant, helse/omsorg). Det kom frem av intervjuene at nytenkning har stor betydning for både ansatte og brukere.

I myteperspektivet tolkes innovasjon som «den nye moten», en trend som er populær og som skal gi nye løsninger (Christensen mfl. 2009). Det er mitt inntrykk at dette i mindre grad kommer til uttrykk i de to case-kommunene, fordi det var få av informantene som nevner det. Skole/oppvekst sektoren mener det kan være en trend, men at begrepet benyttes mer på mellomledernivå enn blant de som jobber tett på brukerne. Kulturperspektivet vil se på innovasjon som likt det man allerede gjør, og derfor oppleves som en «riktig» oppskrift for organisasjonens medlemmer (ibid.), noe som er fremtredende i Helsesektoren. Skolesektoren er mer spesifikke på hvilke nye praksiser som er akseptert, og dermed blir tilpasning til det eksisterende systemet og de som jobber i det viktig. En instrumentell tolkning kan være at innovasjoner inngår som et strategisk verktøy som skal bidra til måloppnåelse, slik Christensen mfl. (2009) beskriver i det instrumentelle perspektivet.

Innovasjon kan fremstå som adopsjon og spredning av ideer, men også egenutviklede ideer som genererer nye tjenester, slik jeg tidligere har påpekt at Lean er et eksempel på. Kommuner kan derfor både være produsenter og konsumenter av innovasjoner, som Damanpour og Wischewsky (2006) hevder i sin teori rundt organisatorisk innovasjon. Vi husker også at en av informantene mener de jobber med forbedringer

hver dag, og i sum kan dette bli en ny tjeneste. I et intervju 12. mars forklarte en informant at den tiden man sparer ved bruk av Lean i en gitt periode, ble brukt til å endre inntaksskjema slik at brukerne eller pårørende hadde fylt ut deler av skjema før de kom, hvor man da kunne kontrollere på en mer effektiv måte. Dette var tidligere en tidkrevende prosess, som i dag fungerer som en ny tjeneste. I et instrumentelt perspektiv vil ledelsen søke å utnytte kapasiteten best mulig, mens den institusjonelle forklaringen er at strukturen må legges til rette for at medarbeiderne motiveres til kontinuerlig forbedring, og at det nye tilpasses det gamle.

Armstrong (2011) hevder at HR- rollen kan være en viktig ressurs i innovasjonsarbeidet, hvor det fokuseres på organisasjonskultur og de ansattes forpliktelser i forhold til felles måloppnåelse. Det er litt usikkert i hvilken grad kommunene tenker på denne måten, men de har begge en personalavdeling. Men Armstrong (2011) hevder at ved å inkludere HR innovasjonsarbeidet bidrar til mer effektive organisasjoner. Dette kan i et institusjonelt perspektiv forstås som at de menneskelige ressursene er organisasjoners viktigste ressurs, og må ivaretas på en slik måte at man bygger opp kulturen, vedlikeholder og utvikler de som er en del av den. En instrumentell forståelse kan være at man ønsker å gi retning til en ønsket adferd slik at organisasjonen når sine mål.

Jeg samler trådene ved å oppsummere funnene i modellen nedenfor.

Kommune A	Kommune B
Bruker ikke begrepet innovasjon i det daglige	Bruker ikke begrepet innovasjon i det daglige
Innovasjon som en toppstyrt aktivitet	Innovasjon som bricolage,
innovasjon som kontinuerlig tjenesteforbedring	Innovasjon som problemløser
Drivkrefter er forankret i kontinuerlig forbedring, interne	Drivkrefter knyttet til verdier
Drivkrefter mer knyttet til bedre tjenestekvalitet enn økonomi	Drivkrefter knyttet mer til økonomiske utfordringer, eksterne
Forventninger om å være innovative	Forventninger om å være innovative
Innovasjon sees i liten sammenheng med moteoppskrifter	Innovasjon sees ikke på i sammenheng med moteoppskrifter
Organisatoriske innovasjoner like viktig som tjenesteinnovasjon	Organisatoriske innovasjoner like viktig som tjenesteinnovasjon

*Modell 10, Hovedfunn, innovasjonsforståelse*

Når jeg i denne delen av analysen har undersøkt hvordan kommunene forstår innovasjon, har jeg lagt vekt på drivkrefter, begrepsforståelse og hvordan de ser på aktiviteter som betegnes som innovasjoner. Felles for kommunene er at ingen informanter benyttet begrepet innovasjon i det daglige, men følte likevel

forventninger om å være innovative fra ulike hold. Fellestrekk for kommunene er også at innovative løsninger ikke ble sett på som moteoppskrifter, og det var stor enighet i at organisatoriske innovasjoner er like viktig som tjenesteinnovasjon. Kommuners søken etter nye praksiser, begreper og ideer, er i følge Christensen mfl. (2009), noe som henger sammen med at offentlige organisasjoner er opptatt av sitt omdømme. At organisasjoner stadig er med ekspressive i sine omgivelser, er sentralt i det ny-institusjonelle perspektivet. Det er ikke nok at organisasjonen er effektiv, den trenger også legitimitet, noe omdømmebygging skal bidra til (Røvik 2007). Kommuners fokus og forståelse av innovasjonsarbeid, kan således forstås både som et middel til bedre effektivitet, men også for å styrke omdømmet, og derved også legitimiteten. Drivkreftene er noe ulike. Mens Kommune A nevner presset økonomi i en bisetning, omtales manglende økonomiske ressurser av alle informantene som drivkrefter til innovasjon i kommune B. Det kan forklares ved at kommune A knytter drivkreftene mot interne forhold, og strategier om kontinuerlig forbedring, mens kommune A knytter drivkrefter til eksterne forhold som press på økonomien, manglende ressurser og omdømmebygging. Hvis det er slik, skal innovasjon i kommune B først og fremst løse et problem, slik det instrumentelle perspektivet beskriver. Samtidig er kommune B opptatt av verdier, medvirkning, fellesskap, og kan av slike grunner bruke mer tid på forankring i kulturen for å drive gjennom endringer. Derfor vil det institusjonelle perspektivet forklare kommunens tidsbruk i forhold til at nye praksiser tilpasses og integreres i arbeidsmåter som allerede eksisterer. Kommune A bruker kortere tid på slike prosesser fordi de sier selv at de har innarbeidet en kultur for endring. Det kan se ut som om innovasjoner er en mer toppstyrt aktivitet i kommune A, som viser til det instrumentelle perspektivets fokus på måloppnåelse. Men vi har tidligere sett at Lean er forankret i de institusjonelle verdiene, og at medbestemmelse og forankring i basisorganisasjonen er viktig. At aktivitetene er toppstyrt, betyr derimot at innovasjoner fanges opp, systematiseres og følges opp på et høyere nivå. I Kommune B er det ledere på lavere nivå som sørger for forankring i egen avdeling, og flere av informantene sier at stort kontrollspenn vanskeliggjør oppfølging. Innovasjonene er i mindre grad del av et større system, og avdelingslederne benytter tilgjengelige ressurser for å finne sine egne måter å flette innovasjoner inn i eksisterende strukturer. Dette betyr at begge hovedperspektivene tillegges like stor forklaringskraft i forhold til innovasjonsforståelse.

## 5.2 Prosess og ledelse

Vi har flere ganger vært inne på hva som skiller kommune A og B. I følge innsamlede data, kan det se ut til å være valg av ledelsesmodell og grad av systematikk, som er mest fremtredende forskjeller. I kommune A er politisk forankring viktig når det gjelder litt større prosjekter, både for å få tildelingsmidler, men også for å

sikre aksept hos interessentene. I flere av kommune A sine utviklingsprosjekter, har man klart å skape en felles forståelse for prosjektenes mål. Ved hjelp av systematikk. Det underbygger antagelser om at det er en tidkrevende prosess å endre uformelle trekk ved organisasjoner. Kommune A velger derfor å benytte en «myk» strategi i forprosjekter for å få aksept politisk, tilføringsmidler og for å bygge opp et nettverk av personer tilknyttet ulike prosjekter. Kommune B jobber for å få mer systematikk i innovasjonsarbeidet, noe forbedringene som er under utarbeidelse, peker i retning av. Likevel kan det se ut til at systematikken ikke nødvendigvis dreier seg om å utarbeide systemer. Systematikk kan i tidlig fase også dreie seg om en kartlegging av styrker og svakheter, og hvordan innovasjon kan bidra til å løse disse utfordringene. Med andre ord en planmessig forankring i organisasjonen, noe som er vanlig i oppstartsprosesser. Endringsprosessen betraktes ofte i et reaktivt perspektiv, noe som betyr at endringer skjer ofte som følge av tidligere hendelser. Begge kommunene er på veg til å endre denne tankegangen, og jobber med proaktive tiltak der man ikke bare forsøker å slukke branner, men også jobber fremtidsrettet for å møte nye utfordringer. Dette gjør de på ulike måter, og jeg har ikke belegg for å uttale meg om den ene måten er bedre enn den andre. Mye handler om planlegging og finne strategier som bidrar til måloppnåelse. Andre ting handler om hvordan prosessene ledes, noe vi kommer tilbake til litt senere i oppgaven. Kommune B fremstiller fokusområder som strategier, som omfatter spesifikke tjenestoområder eller sektorer. Det vil si at det kan se ut som om strategiene blir forskjellige i Helse/omsorg og Skole/oppvekst, når disse er ferdig utarbeidet. Kommune A har også strategier som bare går på for eksempel Skole/oppvekst, men de benytter Lean som en gjennomgående strategi for hele organisasjonen (alle har ikke rukket å implementere denne ennå). Kommune A har visualisert strategiene i et «Kvalitetshus», som kommuniseres til ledere på alle nivåer. Deres fire strategier inngår i en helhet, uavhengig av tjenestoområder. I forhold til å jobbe proaktivt, kan være det være vanskelig å forutse hva fremtiden bringer, men vi må legge til grunn at visse forutsetninger angående fremtiden er mulig å se konturene av. Prosjektet *Et løft for læring* i kommune B er inne i sluttfasens år, og implementeringen vil tilpasses eksisterende praksiser, og forbedre tjenestekvaliteten. *Lean* i kommune A, betegnes fortsatt som en innovasjon fordi kontinuerlige forbedringer stadig bringer nye praksiser inn i organisasjonen. Implementeringen skjer etter en spesiell metodikk, hvor ledere i enhetene iverksetter, og blir systematisk fulgt opp på høyere nivå.

Begge rådmennene er opptatt av forankring i basisorganisasjonen når det gjelder nye praksiser. Forskjellen er at kommune B jobber for å opprettholde og utvikle en sterkere «vi- kultur». Mens kommune B har styrket dette ved å implementere Lean, og for å opprettholde kulturen, er kontinuerlig forbedring nødvendig. Begge rådmennene mener de jobber strategisk, og at deres viktigste oppgave er å drive en kommune på best mulig måte i forhold til de utfordringene som finnes. Dette er hva de selv uttalte når det gjelder strategiske planer.

*«Vi jobber strategisk, og mener vi er gode på det. Med strategisk mener jeg at vi har en klar oppfatning om den retningen vi vil gå (....) Vi må avklare! Og det gjør vi i et system vi kalles Kvalitetshuset, som gir retning i alt vårt arbeid. Vi bruker mye tid på å skape et solid fundament, systemer og verktøy» (Intervju med informant 10. mars, Rådmann kommune A).*

*«Vi har en overordnet strategi, og bygger opp strategiene ved hjelp av våre verdier. Rådmannen har her et overordnet ansvar, og vi mener det er viktig å ha kommunalsjefer for å se helheten, samordne og se tjenestene på tvers. Vi skal løfte blikket sammen, og ser tjenestene som et livsløp fra man blir født til man blir eldre, og trenger hjelp i livets avsluttende periode. Vi skal møte innbyggerne med et helhetlig blikk, det er vår strategi» (Intervju med informant 4. mars, Rådmann kommune B)*

En informant på mellomledernivå i kommune A uttalte dette i et intervju 10.februar, som viser at også ledere på mellomledernivå er opptatt av strategier, og har meninger om det. Dette er hva som ble sagt;

*«Strategi som involverer alle ansatte, er mer virkningsfullt enn å utvikle enkeltmodeller» (Informant, skole/oppvekst)*

Jeg belyste i *innovasjonsforståelsen* forskjeller i hvor langt kommunene er kommet når det gjelder innovasjon og systematikken rundt det. Det er også synlig når vi snakker om strategier og involvering i prosesser. Prosjektet *Et løft for læring* bærer preg av ønsker og krav fra medarbeiderne som kan bidra til økt læringsutbytte og en mer moderne skoleutvikling. I denne prosessen er medvirkning et viktig ankerpunkt. I et intervju 4. mars hadde rådmannen i kommune B følgende to utsagn, som er et typisk trekk ved denne kommunen;

*«Mitt håp og drøm er at det skal være bottom-up i forhold til medarbeiderdeltagelse. Vi skal involvere medarbeidere, og det er lov å tenke utenfor boksen, og løfte blikket» (Informant, Rådmann kommune B)*

*«Vi er en åpen organisasjon hvor ledere har stor tillit og spillerom. «Vi-kulturen» former oss til et lag. Lagfølelsen er viktig for meg, og det er viktig for å få til innovasjon» (Informant, Rådmann kommune B)*

Medvirkning internt blir derfor viktig, men også ekstern samhandling er noe som fremmes som viktig både i dokumentene og i intervjuene. Kommune A har et utstrakt samarbeid med det private næringslivet, og ser det som en nødvendighet å spille på lag med politikerne. En informant innen helse/omsorg sa i en samtale

12. mars at politikken er svært viktig, og selv om man «bare» er avdelingsleder, er det viktig å følge med for å forstå beslutninger. Her beskriver informanten hvor viktig samarbeidet med politikerne i kommunen er.

*«Et godt samarbeid med politikerne i kommunen er viktig for legitimiteten. Dermed får vi også lettere aksept for å gjennomføre (...) Det handler om å lære språket til politikerne»* (Informant, Helse/omsorg)

På overordnet nivå forklarer rådmannen i kommune A situasjonen slik:

*«Jeg skal være den som leder og gir retning i alt vi gjør. Samtidig gis ledere for tjenesteområdene stort handlingsrom, og vi danner en ledergruppe som jobber systematisk med målsettinger. Vi beslutter og gjennomfører, og det er effektivt. Jeg er svært opptatt av politikken, og deltar for eksempel på alle kommunestyremøter. Dette fordi det er en viktig lederoppgave for meg, og derfor har vi også et svært godt forhold til den politiske siden i kommunen. Vi har skapt en kultur for endring, og de ansatte er svært interessert og motivert. Flaskehalsen er faktisk ledelse. Vi ser at jo mer vi krever, jo mer får vi. Men samtidig vil de ha mer tilbakemeldinger og oppfølging. Det kan vi bli bedre på»* (Intervju med informant 10.mars, Rådmann kommune A)

Jeg har flere ganger påpekt innovasjon sjelden oppstår på egenhånd, men sees på som en interaktiv prosess som krever samhandling med andre. Det er i tråd med det Fuglsang (2010) sier er viktig for å fremme innovative løsninger. Kommune B har støttet seg til utdanningsinstitusjoner i sitt innovasjonsarbeid (*Et løft for læring*) Kommune A har vi sett inkluderer private organisasjoner i sine innovasjoner, hvor de forsøker å dra nytte av hverandres kompetanse (*Lean*) 10. mars kom det frem i et intervju at det ikke alltid har vært god kommunikasjon og samarbeid mellom kommuneorganisasjonen og industribedriftene i lokalmiljøet.

*«I mange år var industribedriftene bak gjerdet. Vi kom ikke inn. De drev med produkter og vi med tjenester. For noen år siden tok vi initiativ til et samarbeid, og det endte med suksess. Siden har vi samarbeidet, og nå er det faktisk slik at de ofte kommer hit for å se hva vi driver med.....»* (Informant, skole/oppvekst).

Kommunikasjon og åpenhet sees derfor på som nødvendig for å skape tillit, og for å dra lasset i samme retning. Nøyaktig hva det private næringslivet ser etter når de studerer innovasjoner eller arbeidsmetodikker i kommunal sektor, er jeg ikke kjent med. Men det er grunn til å tro at de kan være ute etter å observere hvordan ressurser kan utnyttes på andre, eller nye måter. For industribedrifter vil det ha en direkte virkning på bunnlinjen, fordi de skal tjene penger på sine innovasjoner, og dermed også på produktene. Effekter kan



også måles i kroner og øre, selv om det ikke er grunnen til at Lean ble innført i kommune A. Her kaller man det for *gevinstrealisering*, noe alle enhetene som har implementert er kjent med.

*«Som en konsekvens av Lean, har sykefraværsprosenten gått fra 12 % og ned til 4 % siden vi startet med den arbeidsmetodikken. Mer fokus på inkluderende arbeidsliv og medarbeiderskap er også en konsekvens av Lean (....) Vi får mer tid til verdiskapende arbeid»* (Intervju med informant, 12. mars, helse/omsorg)

På grunn av at systemene fager opp, og rapporter til tjenestelederen i kommune A, er både avdelingsledere og mellomledere kjente med gevinstrealiseringen til de forskjellige enhetene, og oppfølgingen blir systematisert. Jeg har vært inne på at innovasjoner ikke bare adopteres og spres, men de kan også generere nye praksiser. I kommune B rapporterer de også til enhetsleder eller kommunalsjef, avhengig av hvilket nivå lederen er på. Også her er det ledere på det operative planet som kjenner best til nye praksiser innovasjoner genererer. Informanten fra helse/omsorg forklarte følgende;

*«Vi hadde tidligere problemer med høyt sykefravær, og mangel på sykepleiere til å håndtere legemidler, gjorde at denne prosessen tok mye tid. Vi startet med et prosjekt for å få folk på jobb, og spurte: Hva skal til for at du skal bli på jobb i dag? Dermed kunne vi tilrettelegge for nærvær fremfor fravær. Forutsigbarhet øker sjansen for å bli i jobben, og der har vi lyktes. Legemiddelhåndteringen er i dag systematisert og tar kort tid, slik at vi bruker tiden til bedre tjenestekvalitet. Dermed har en små grep generert en ny praksis»* (Intervju med informant 5. mars, helse/omsorg).

Her ser vi at effekten ikke nødvendigvis bare måles i penger, men også i bedre kvalitet på tjenestene, og motivasjon til å stå i jobben selv om arbeidspresset er høyt. Nedenfor ser vi en annen vinkling, der en informant i kommune A forklarer at strategier er viktig for å oppnå ønsket effekt. Effekten kan også være å nå de målene man setter seg.

*«Våre fokusområder er tydelig forankret i plandokumentene, og for oss er det viktig å holde oss innenfor disse områdene (Kvalitetshuset). Vi har valgt å fokusere på ledelse, arbeidsmiljø, arbeidsmåte og kompetansebygging. Det er viktig at det vi gjør passer inn i de strategiene vi har valgt for å oppnå den effekten vi ønsker»* (Intervju med informant 10. mars, skole/oppvekst )

Samtidig legger begge kommunene vekt på at ledere på lavere nivå skal vises tillit og frihet til selv å velge løsninger innenfor de økonomiske rammene. Dermed blir ledelse viktig, noe som er et stort satsningsområde i begge kommunene. Men på forskjellige måter. Kommune A opplever et økt behov for ledelse fordi kravet til oppfølging av systemer øker, når makt og ansvar flyttes til ledere på et lavere nivå. Det vil altså si at for

at ledere på et lavere nivå skal bli bedre ledere, må kompetansehevingen eller økt bemanning skje på et høyere nivå. I en mer hierarkisk oppbygning, slik som kommune B, er det grunn tro at makt er mer sentralisert til rådmannsgruppen (som består av Rådmannen og tre kommunalsjefer, og ikke tjenesteledere slik som i kommune A). *Et løft for læring* vil tilpasses de ulike enhetene (skolene, barnehagene), og deres fokus på ledelse på lavere nivå, vil bygge opp under deres fokus på verdier og medbestemmelse. En informant på mellomledernivå i kommune B er tilfreds etter flere omstillinger, og har en formening om hvorfor de lykkes.

*«Suksesskriteriene hos oss er at alle er høyt utdannede voksne folk, som kjenner det kommunale systemet godt. De trenger ingen til å si hva de skal gjøre, og vi samhandler godt som team. Vi er nytenkende alle sammen, og det gjør det lettere for meg som leder. Vi blir ansvarliggjort i forhold til oppgaver, men det har aldri vært annet enn positivt. Jeg kobler på de ansatte tidlig i endringsprosesser for å redusere motstand, og for å la ting modne (....) nå når jeg har oppnådd nok tillit, kan jeg avvente med noe, for å bearbeide endringer i mindre grupper før jeg inkluderer resten. Noen ganger er det litt vanskelig fordi det alltid er noen som vet «alt», nok informasjon til rett tid er en kunst!»* (Informant, Helse/omsorg).

Tidligere i oppgaven ble det hevdet at lederen er en viktig forklaringsfaktor til om man lykkes eller ikke i endringsprosesser, og dermed også i forhold til å lede medarbeidere i innovasjonsprosesser. Det er stor enighet mellom rådmennene at mennesker er organisasjoners viktigste ressurs, mens det vil være forskjeller i oppfatninger i forhold til hva og hvordan mennesker motiveres til ønsket adferd, slik at virksomheten når sine mål.

*«Mitt utgangspunkt er at vi har lagt opp til at den enkelte leder skal selv vurdere utfordringene. Ledere må hele tiden vurdere ulike tilnærminger uavhengig av utfordringene som er innenfor de enkelte tjenestene. Videre fikk alle ledere i oppdrag å gjennomføre SWOT analyser, som brukes i utforming av innovasjonsstrategien»* (Intervju med informant 4. mars, Rådmann kommune B)

Samtidig skaper ansvar og frihet forventninger om tilbakemeldinger. To informanter i kommune B, men på forskjellig nivå, uttalte dette;

*«Når beslutninger blir tatt langt nede i organisasjonen, er det lite overordnede føringer.... Hva gjør vi når **prosjektet** eller forbedringen er iverksatt? Jeg savner tilbakemeldinger eller sentrale føringer for det»* (Informant, avdelingsledernivå Helse/omsorg)

*«Jeg jobbet i nabokommunen tidligere, og opplever at jeg nå blir mer myndig gjort, og i stor grad kan beslutte, og iverksette endringer innenfor mitt område. Det gjør det lettere å akseptere forandringer man har vært med på å foreslå, enn hvis det kommer ovenfra»* (Informant, mellomledernivå, Helse- omsorg).

En informant fra skole/oppvekst sa 5. mars følgende om utviklingen i den norske skolen og endrede krav til det å være leder;

*«Skolen nå og for 10 år siden er ikke til å kjenne igjen. Vi samhandler på en helt annen måte, og jobber på tvers av profesjoner og sektorer for å gi elevene best mulig læringsutbytte. Rektorene på skolen har et ansvar for implementering, slik at nye praksiser tilpasses det vi allerede gjør. Denne utviklingen stiller helt andre krav til en leder»* (Informant, skole/oppvekst).

*Et løft for læring* vil derfor være avhengig av samhold, forankring i kulturen, og gode ledere som tilstreber utvikling av dagens skoler.

### **5.2.1 Analyse av implementering i forhold til perspektivene**

Prosess referer i følge Christensen mfl. (2009) til handlinger, reaksjoner og interaksjon av alle involverte parter i en transformerende prosess, som ofte pågår over lengre perioder. I det instrumentelle perspektivet vil prosessen bære preg av en instrumentell logikk og en planmessig forankring, slik vi har sett i kommune A. Både prosjektet *Et løft for læring* og *Lean-metodikken* er prosjekter som har pågått over tid. Felles for de to prosjektene, er at det starter som et prosjekt med klare tidsrammer og mål, men etter implementeringen skal de nye praksisene implementeres som en del av organisasjonen. I myteperspektivet vil de nye praksisene frikobles hvis de ikke passer inn, men de tidsriktige oppskriftene inkorporeres likevel på grunn av press fra de institusjonelle omgivelser om å fremstå som moderne. Løsningen hevder Christensen mfl. (2009) er å sørge for å holde ideene frikoblet slik de får minst mulig styrende virkning. Det kan se ut som om sektorielle innovasjoner har større tilbøyelighet til å frikobles. På grunn av stram økonomi og gjentagende budsjettkutt, kan en del av innovasjonsarbeidet være frikoblet, og dermed ha en mindre styrende virkning i forhold til mål. Av legitime grunner kan innovasjon oppleves som et press, og av manglende ressurser til å gjennomføre blir det ofte mye prat og mindre praksis. I kulturperspektivet vil ideene tilpasses organisasjonens eksisterende arbeidsmåter, men frastøtes om de oppleves som passende for medlemmene

(ibid.). I de to prosjektene *Et løft for læring* og *Lean*, vil kulturperspektivet være mest forklarende fordi nye praksiser tilpasses det eksisterende.

Hvilken organisatorisk struktur en kommune har, kan blant annet forklares ved forventninger om å fremstå som moderne, ved oppskrifter som tar utgangspunkt i privat sektors suksesser, ressursbesparende krav fra statlig hold, de ansattes kompetanse, og øverste leders kvalifikasjoner. Gjennomgang av datamaterialet viser at øverste leders personlighet, ferdigheter, holdninger og evne til å overbevise/utøve makt, er noe av det som bestemmer strukturelle forhold. Det kommer frem ved å ta et tilbakeblikk på organisasjonskartene og tilhørende redegjørelser. Kommune A har en leder som er opptatt av et sterkt fundament basert på systematikk. Ideene til systemene kommer ofte fra den operative kjernen, bearbeides på et høyere nivå, og implementeres likt uavhengig av tjenesteområde. Isomorfi, eller formlikhet fører til mer like institusjoner (DiMaggio og Powell 1983/1991), og dermed er det lettere å implementere nye innovasjoner. Her er man også opptatt av politisk forankring og aksept. Men initiativet til politisk samarbeid kom fra kommunen selv, og i en instrumentell tilnærming blir det derfor viktig å identifisere disse interessentene, kartlegge deres ønsker og hva de kan bidra med (Christensen mfl. 2009). Kommune B har en leder med en faglig bakgrunn innen blant annet organisasjonssosiologi, som tar utgangspunkt i medarbeiderdeltagelse i forhold til å tenke nytt. Dette husker vi fra utsagnet « (...) *bottom-up i forhold til medarbeider deltagelse. Det er lov å tenke nytt utenfor boksen, og løfte blikket*». Fokuset er å samle organisasjonskulturen, evaluere underveis, ta skrittvis steg i riktig retning for å få alle med. For kommune B ilegges det institusjonelle perspektivet stor vekt, og da spesielt kulturperspektivet som hevder at prosessen må aksepteres, og tilpasser de normer og verdier som finnes i organisasjonskulturen. Hva som er mest effektivt har jeg ikke nok kunnskap til å uttale meg om, og det skal oppgaven heller ikke gi svar på. På den andre siden er det ikke sikkert at effektivitet alltid er det viktigste, og at man enkelte ganger må velge ut områder som må forbedres før man kan være effektive. Kanskje er det slik at organisasjonskulturen har vært et utfordrende område, og at man derfor fokuserer på det først i kommune B? Kanskje er det slik at den samme utfordringen også i kommune A tidligere har vært en flaskehals, men at systematikken har samlet kulturen? Det er bare spekulasjoner, men ikke helt utenkelig. De har bare benyttet forskjellige strategier, og kommet ulikt i prosessen. I et institusjonelt perspektiv er man opptatt av nye ideer skal tilpasse både organisasjonsstrukturen, kulturen og de arbeidsmåter man allerede har (Christensen mfl. 2009). Det fremkommer av intervjuene at kommunene i liten grad (bortsett fra Lean) har en bestemt måte de implementerer innovasjoner på. Prosjektet *Et løft for læring* skal bidra til å gi lærerne og barnehageansatte nye læringsverktøy. Målet er at man gjennom opplæringen blir kjent med gode prinsipper for læring, og tar disse i bruk i egen arbeidshverdag. Implementeringen står lederen (læreren, barnehagelederen) selv for, og de kan tilpasse læringsverktøyet til

egne kontekster. Vi ser at det kan tolkes i det institusjonelle perspektivet som en tilpasning til det eksisterende, og at denne formen for læring også passer inn med de verdiene kommunen står for. Kommune A implementerer Lean likt i alle enheter, og til spørsmålet om hvordan de implementerer andre prosjekter, svarer informanten; « *i omstillingsprosjektet ble det brukt noe metodikk. Vi jobber heller målrettet uten bestemte modeller. Kvalitetshuset er vårt verktøy, uavhengig av hvilket nivå innovasjoner implementeres*». Hvis vi ser nærmere på det Worley (1996 i Armstrong 2011) beskriver som en god implementeringsmetode, er det gjenkjennbart i hvordan kommune A formulerer og implementerer strategier;

- *Strategisk analyse*, hvor man gjennomgår organisasjonen historikk, og ståsted for å avgjøre om den er klar for endring.
- *Utvikle organisasjonens evner* til å implementere strategiske planer raskt og effektivt. *Integrere individer og grupper* gjennom hele prosessen for å opprettholde et strategisk fokus og felles eierskap.
- *Utforme strategien*, og få aksept for denne og implementeringen.
- *Planlegge implementeringen*, med fokus på kunnskap, motivasjon, teamarbeid og læring.
- *Fordele menneskelige ressurser*, gi veiledning og tilbakemeldinger, og løse problemer når de oppstår.

Implementering av innovasjonsprosjekter vil i lys av det instrumentelle perspektivet forankres strategisk, ofte med en top-down implementering i startfasen. Det vil si at prosjekter styres, ledes og kontrolleres fra toppen, noe Røvik (2007) hevder er den mest effektive måten. Styring og kontroll er også viktig for eksterne aktørers tillit til at prosjektet når sine mål, Formelle elementer som mål, strategi og struktur endres raskere enn kultur og maktforhold, og derfor blir det viktig at nye praksiser forankres nedover i organisasjonen for å unngå trenering og minske motstanden. En institusjonell tilnærming vil derfor være på hvilke grunnleggende antakelser, normer og verdier som råder hos interessentene, og hvordan disse kulturene blir maktfaktorer som må tas hensyn til.

Hva en leder gjør, og effekten på lederskap, vil variere i forhold til hvilket organisatorisk nivå man befinner seg på i organisasjonen, som er det institusjonelle-, det administrative-, og det operative nivået (Minzberg 2011). Det vil si at det vil variere blant annet hvilke ressurser de har kontroll over, hvilke grupper i omgivelsene de må forholde seg til, og hvilke funksjoner de har hovedansvar for. Rådmannsnivået, som i denne oppgaven er øverste leder, antas å måtte inneha flere av trekkene som i teorien betegnes som nødvendig for å lede så komplekse organisasjoner som en kommune. Enkelte teorier om ledelse handler om ledelse som årsak til effektivitet (Andersen 2011), som peker i retning av et instrumentelt perspektiv på ledelse. I dette perspektivet vil ledelse utføres på en slik måte at den passer inn i øvrige strategier for å oppnå effektivitet. Men ledelse handler også om medmenneskelige relasjoner, sosialt validerte beslutninger, som

relateres til det institusjonelle perspektivet (ibid.). Kommune A kan se ut til å ha funnet en balanse i fordelingen mellom styring og ledelse, en fordeling som passer deres organisasjon, og det samme gjelder kommune B. Ut fra datainnsamlingen kan det virke som om kommune B har mindre grad av styring, og mer grad av ledelse. Grunnen til dette kan være at de tilsynelatende benytter mindre tid på systemer, men derimot mer tid på lederutvikling, evaluering, medarbeiderbestemmelse og «vi- kultur» Det kan derfor se ut som om kommunen ønsker mer selvstyrte enheter, og på grunn av det ser viktigheten av lederopplæring på alle nivåer. «Vi kulturen» skapes gjennom Lean-arbeidet i kommune A.

I dagens åpne organisasjoner, er det grunn til å tro at lederen bør ha en delegerende adferd som motiverer de ansatte i riktig retning, slik som det institusjonelle perspektivet fremmer. Det er likevel også nødvendig å ha en leder som trekker i trådene, og tør å ta beslutninger som ikke nødvendigvis alle er like glade for. Et eksempel kan være det som informantene fra helse/omsorg uttalte; « (...) *Lean er vår innovasjon og har kommet for å bli (...) de som ikke godtar den arbeidsmåten vi har, kan ikke jobbe her*». I det institusjonelle perspektivet vil lederen forsøke å ansette mennesker som har en positiv holdning til deres arbeidsmåter slik at de verdier, normer og regler som finner i kulturen opprettholdes. Men det kan også ha en instrumentell effekt, fordi mennesker som jobber godt sammen i team, er mer effektive (Armstrong 2011). Hvilke roller lederne har skal jeg ikke gå inn på i denne oppgaven, fordi det krever mer bakgrunnsmateriale enn det jeg har til rådighet.

En tydeliggjøring av forskjeller når det gjelder prosess og ledelse følger nedenfor.

Kommune A	Kommune B
Tydelig preg av systematikk	Mindre preg av systematikk
Bruker systemer for å kartlegge behov/analyser/oppfølging, VSA	Noe bruk av kartleggingsverktøy, SWOT
Systematisk innovasjonsarbeid	Ønsker mer system i innovasjonsarbeidet
Tydelige mål og strategier	Utydelige mål, litt mindre klare strategier
Det som gjøres skal passe inn i Kvalitetshuset, tilpasses	Det som gjøres frikobles
Lean er systematisert i en innføringsmodell	Ingen bestemte innføringsmodeller ved implementering
Implementering; lederansvar. Systematikken legger føringer	Implementering; lederansvar, stort kontrollspenn, usystematisk
Medbestemmelse viktig	Medvirkning viktig
Ledelse viktig. Ledere på høyere nivå må bli flinkere til å følge opp	Ledelse viktig. Felles lederopplæring selvledelse, ansvar
Tverrsektoriell	Sektoriell

*Modell 11. Funn, implementering*

I andre del av analysen som har omhandlet prosess og ledelse av innovasjoner, har det kommet frem mer tydelige trekk som gir hver av kommunene særtrekk i forhold til hvordan innovasjoner iverksettes. Kommune A har en utpreget systematikk som preger alt fra overordnede planer til mindre endringer. Fokusområder, strategier, ønsket effekt og mål beskrives klart og tydelig i et dokument de kaller *Kvalitetshuset*. Kommune B har ikke slike systemer, selv om man også her har andre IT-systemer som for eksempel personaldatasystemer. Hvorvidt slike systemer betegnes som innovasjoner, er meg ikke bekjent. Kommune A implementerer innovasjoner tverrsektorielt. Her har man allerede et grunnfundament som tar hensyn til de institusjonelle verdiene, noe som forklarer hvorfor instrumentelle trekk vil fungere godt i en slik organisasjon. Kommune B implementerer sektorielt, med vekt på medvirkning og tilpasning til spesifikke sektorer. Det institusjonelle perspektivet vil derfor forklare denne kommunens fokus på institusjonelle faktorer når de implementerer innovasjoner.

Kommune A ser på innovasjon som en del av strategien, altså noe som skal bidra til at organisasjonen når sine overordnede mål. Gode oppvekstsvilkår, gode levevilkår, innovativ kommune, sikker og robust infrastruktur er målene som fremmes i *Kvalitetshuset*. Kontinuerlig forbedringsprosesser og klare strategier forstås i et instrumentelt perspektiv som en systematikk som skal bidra til at kommunen når sine mål, Kommune B **er** har flere veger til målet, noen som i et institusjonelt perspektiv kan tolkes som at kulturen trenger flere fotfester når makt og ansvar legges til ledere på lavere nivå. Ofte gjøres det slik i startfaser hvor man er usikre hvilken veg man skal velge, og er avhengig av forankring i basisorganisasjonen. Armstrong (2011) påpeker at hvis målene oppleves som vage, blir det også vanskelig å finne den riktige vegen. Kommune B er tydelig på fokusområdene; barn og unge, integrering, folkehelse, arbeidsplasser og næringsutvikling, kommunikasjon og samferdsel. Se kapittel 4.3, som forklarer strategiene ut fra data fra Rådmannen og Handlingsprogrammet (2015). Denne kommunen kommuniserer *verdiene* på en systematisk måte. De benytter en intern person som reiser rundt til enhetene, og sammen med de som jobber der, definerer hva verdiene betyr i deres avdeling. Det kan bety at kulturen og det kommunen står for, sammen med fokusområdene (det de selv kaller strategier), skal bidra til at kommunen når sine overordnede mål. I denne delen av analysen har vi sett at kommune A har en instrumentell tilnærming til hvordan innovasjoner implementeres, noe som samsvarer med verktøyet i et instrumentelt perspektiv. Det institusjonelle perspektivet representerer en tilpasning som gjøres for at nye praksiser skal passe inn i *Kvalitetshuset*, som bygger på institusjonelle verdier, normer og regler. Med andre ord benytter de det eksisterende på en instrumentell måte. Både det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet har en forklaringskraft når vi ser på implementering i kommune A. Det instrumentelle perspektivet forklarer ikke så mye i kommune B. Grunnen til det kan være at de er på et tidligere stadium i forhold til implementering av

innovasjoner, noe Sørensen og Torfing (2011) kaller idéutviklingsfasen. Det institusjonelle perspektivet derimot, illegges stor forklaringskraft ved deres fokus på å bygge opp en «vi- kultur» med vekt på kommunens verdier. Institusjonelle krefter i form av motstand vil derfor reduseres, og hindre frastøting av nye praksiser.

### 5.3 Utfall/forventede resultater, i forhold til perspektivene

Innovasjonene i de to kommunene er svært ulike i omfang og kompleksitet. Dette gjelder både innenfor den enkelte kommune, men også når man sammenligner de to. Begrunnelsen for dette hever rådmannen i kommune A kan være at deres systemer legger til rette for komplekse så vel som mindre omfattende endringer som følge av tydelige strategier. Dette henger også sammen med at rådmannen sikrer prosjekter prioritert gjennom politisk og strategisk forankring, altså et konsekvenslogisk grep sett fra et instrumentelt perspektiv. Hvis det er slik at kommune B i mindre grad enn kommune A, har en slik systematikk, kan forklaringen til det ligge i et instrumentelt perspektiv, ved at de har valgt en organisasjonsmodell som vektlegger andre elementer, og derfor også fokuserer på disse. Mens et institusjonelt perspektiv vektlegger muligheten for at visse strukturer ikke blir oppfattet som passende, og derfor velger man å forholde seg til en organisasjonsmodell som er mer egnet. Gitt riktig organisering, vil innovasjoner generere noe nytt, sett fra det instrumentelle perspektivet, mens i det institusjonelle perspektivet vil innovasjoner generere noe nytt så fremt praksisene forankres i kulturen, og oppleves som passende.

Systematikk har hittil blitt sett på som en fordel. Men med fokus på mål og resultater, følger også økt behov for planlegging, kontroll og oppfølging (Amdam og Veggeland 2011). Derfor kan sterk grad av styring og rapportering virke mot sin hensikt fordi resultater av tjenester kan være vanskelig å måle, og krever verktøy og ressurser til å utføre dette. Christensen mfl. (2009) hevder at resultatstyring krever større grad av oppfølging og kontroll, og dermed kan føre til mer byråkrati. Kan man for eksempel se for seg at behovet for mer ledelse i kommune A, kan utløse ett nivå til? I tilfellet, begynner kommunene å ligne mer på hverandre når det gjelder den strukturelle utformingen. Eller er det slik at man kan ivareta ledelsesoppgaven ved for eksempel å knytte noe av oppfølgingen til HR- avdelingen?

Det er viktig at de ansatte skjønner strategien som er valgt, tar den til seg og jobber mot dette. Andre elementer som kan gi ulike resultater for kommunen, er i hvilken grad man klarer å kommunisere strategien frem til de ansatte. Like viktig er hvordan kommunene ivaretar sine medarbeidere gjennom sitt strategiske HR arbeid. Omstillingstiltakene og innovasjonsprosjektene jeg i denne oppgaven har blitt kjent med, har alle vært nært knyttet til kjernevirksomheten til kommunene. I en instrumentell tilnærming, vil det være naturlig å tenke at innovasjonsprosjekter som ligger nær til kjernen får større betydning og større fokus fra



rådmannens ledergruppe enn prosjekter som ikke har denne nærheten. Derfor vil de forbedringene enhetene på lavere nivå selv iverksetter, naturlig nok få mindre oppmerksomhet. Det henger sammen med konsekvenslogikken i det instrumentelle perspektivet, som betegnes som en mål-middel-rasjonalitet (Christensen mfl. 2009). En slik forståelse gjør det viktig for ledelsen å fokusere på hovedoppgavene, da disse antas å ha størst effekt i forhold til de overordnede målene for kommunen. Prosjektet *Et løft for læring* ligger tett opp til kommune B sine kjerneområder, og i et kulturperspektiv vil de nye praksisene både ha en sektoriell tilpasning, men også tilpasses de eksisterende praksiser. I et instrumentelt perspektiv vil det være noe galt med organiseringen hvis prosjektet ikke implementeres. Med andre ord vil riktig organisering og prosess føre til en vellykket implementering, og derved også oppnå forventede resultater.

I forhold til innføring av Lean som arbeidsmetodikk, er informantene godt fornøyd med ledelsen og prosessen de har gått gjennom. Her er det høy grad av entusiasme og villighet til kontinuerlig forbedring ved hjelp av enkle verktøy. Alle ansatte var med i delprosessene underveis, og alle hadde fullt innblikk i alle forhold i den nye metodikken. Samtidig innebar innovasjonen i stor grad hva som ville bli deres nye praksis, noe som forankret eierskapet hos den enkelte. I dag er metodikken godt innkjørt, og man kan i et institusjonelt perspektiv forstå hvordan dette bidro til en felles, samlende kultur for hele kommunen. Den i utgangspunktet industrielle arbeidsmetodikken, regnes i dag som en innovasjon, som adopteres og spes blant annet gjennom at kommunen gir konsulenthjelp til andre kommuner. Man kan se for seg at Lean-metodikken til å begynne med ble møtt med skepsis, og kunne representeres som et» brudd» i forhold til eksisterende praksiser. I det instrumentelle perspektivet vil endringen likevel implementeres, og man må finne strategier for å redusere motstand. Mens man i det institusjonelle perspektivet må nøytralisere og modifisere metodikken slik at den nye praksisen får røtter i kulturen.

Jeg avslutter også dette del-kapitlet med en oppsummering.

Kommune A	Kommune B
Bruker interne eller lokale pådrivere i innovasjonsarbeidet	Bruker autoritære pådrivere for å inspirere
implementering som tilpasning, men også noe tilkobling	Implementering som tilpasning, men også noe frikobling
Tverrsektoriell tilpasning gjennom "piloter"	Sektoriell tilpasning gjennom "prøvehandlinger"
Riktig organisering gir resultater	Fokus på medarbeiderdeltagelse gir resultater
Innovasjoner skal bidra til måloppnåelse	Menneskelige ressurser skal bidra til måloppnåelse
Innovasjoner skal også generere nye praksiser (innovasjoner)	Innovasjoner skal bidra å løse et problem

*Modell 12. Funn, utfall/resultater*

Den dagligdagse forståelsen av hva innovasjon dreier seg om, knyttes til å *gjøre ting på en smartere måte*, og at nye praksiser skal føre til *kontinuerlig forbedring*. Denne forståelsen tillegges det institusjonelle perspektivet stor forklaringskraft ved sitt fokus på institusjonelle verdier. Innovasjon kom inn som et ord, kanskje uten vesentlig betydning. Kommunene har på hver sine måter knyttet begrepet til A) Kvalitetshuset, B) Verdier. Det kan se ut til at kommune A har koblet mange prosjekter og praksiser inn i innovasjonsarbeidet, og tilpasset disse til deres fundament som er Kvalitetshuset. Kommune B er i startgropen, hvor innovasjon skal løse et problem eller en utfordring, som informantene betegner det som. Etter hvert kan vi anta at SWOT- analysen og eksisterende prosjekter danner deres fundament sammen med kommunens verdier.

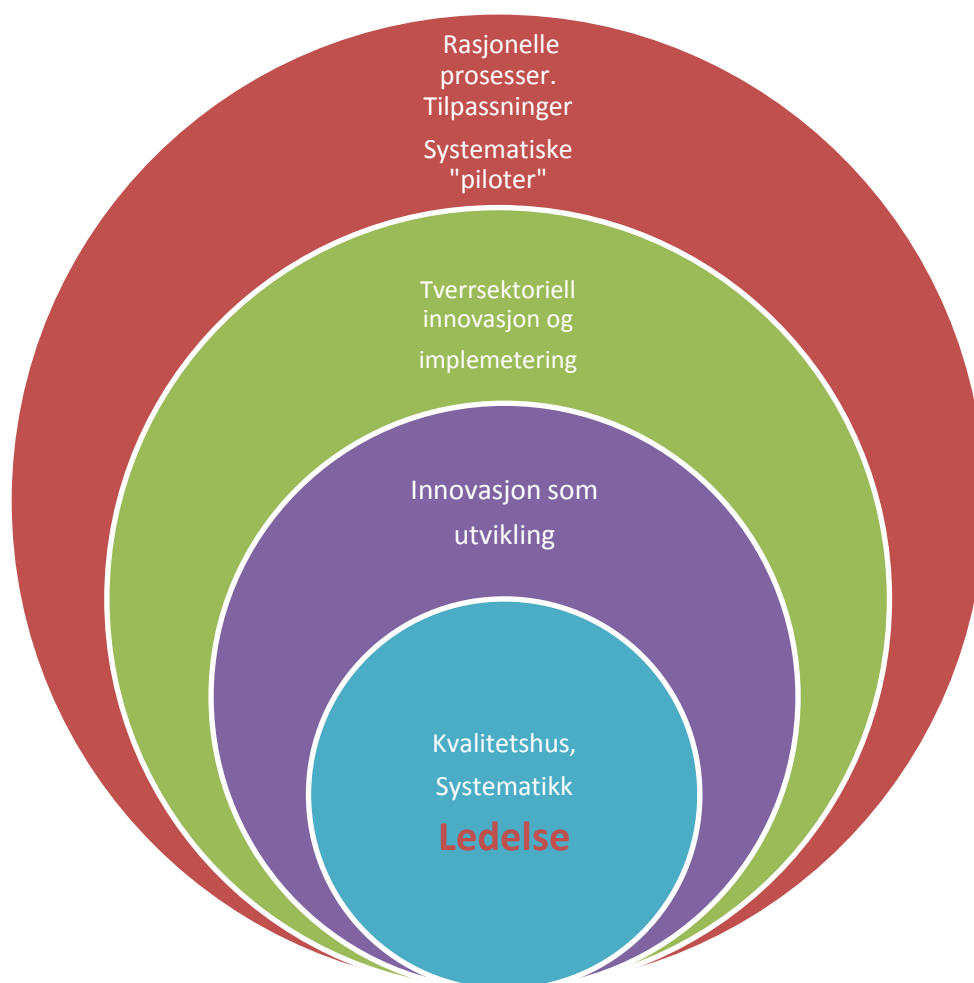
Et felles funn jeg fant blant case-kommunene er at forankring i basisorganisasjonen har betydning for å oppnå støtte. Jeg fant at bredt samarbeid, medbestemmelse og kommunikasjon mellom ansatte, mellomledere og kommunens toppledelse vil ha betydning for endrings aksept og eierskap, som også forstås gjennom det institusjonelle perspektivet. En måte å gjøre dette på, som var felles for begge kommunene, er «prøvehandlinger», eller «piloter», som kommune A kaller det. Slike prøveprosjekter kan også ha en instrumentell karakter ved at man kan observere endringen over tid, og se om effekten blir som forespeilet. Men det kan også forklares i det institusjonelle perspektivet ved at endringer som gjøres tilpasses og derved ikke oppleves som fremmed. Jeg fant at strukturelle forskjeller og ulike muligheter til økonomisk støtte, vil ha en innvirkning på omfanget av innovasjon, grad av systematikk og trekk ved organisasjonskulturen. Omstillingsmidler, samarbeid med kompetansemiljøet i Industriparken, og SINTEF antas å være elementer som har bidratt til å realisere innovasjonsprosjekter i kommune A. Men samtidig er de på ROBEK-listen og følges tett opp av Fylkesmannen, noe som legger press på at forbedringene eller innovasjonene som gjøres, også skal forbedre kommuneøkonomien. Kommune B har ikke hatt disse «fordelene», og befinner seg i en annen kontekst, som ikke har den tilgangen til forsknings- og utviklingskompetansen slik kommune A har. Likevel har de klart å knytte til seg utdanningsinstitusjoner, som er et av deres store satsningsområder. De har også fått støtte gjennom KS, og er på god veg med å forankre en helt ny innovasjonsstrategi. Innovasjon i kommune A sees på som *utvikling*, og utviklingen skal bidra til at kommunen når sine mål. Derfor vil begge hovedperspektivene ha lik forklaringskraft. Kommune B ser ut til å benytte innovasjon for å løse en utfordring. KS fremmer problemløsningsverktøyet NNN (Nytt, nyttig, nyttiggjort) i sin bistand mot kommuner. I en slik tilnærming vil det man allerede gjør tilpasses, og få en ny mening, som det institusjonelle perspektivet sier.

Et annet viktig funn er at innovasjoner nært knyttet til den operative kjernen i organisasjonen, oppleves som interessante og samlende for organisasjonskulturen. Både *et løft for læring* og *Lean* involverer den operative

kjernen, og nærhet til kjerneoppgavene tillegges derfor like stor betydning i begge kommunene. Her vil det institusjonelle perspektivet ha størst forklaringskraft, på grunn av at innovasjonene tilpasses kulturen og dens arbeidsmåter. Det instrumentelle perspektivet vil ha en viss forklaringskraft i kommune B, fordi kulturen allerede er innrettet mot et felles mål via Kvalitetshuset.

Hovedbildet er at det er flere likheter enn forskjeller mellom kommunene når vi belyser hvordan innovasjoner forstås (drivkrefter og innovasjonsforståelse), Forskjellene fremstilles nedenfor med fargene blå og lilla. Når det gjelder implementering (prosess og ledelse), er det flere tydelige skiller enn likheter mellom de to kommunene jeg har undersøkt. Disse har fargene grønn og rød i modellen. Det er vanskelig å si hva resultatet av innovasjoner er i en tverrsnittsundersøkelse som dette, og med begrenset tid til rådighet. Selv om enkelte prosesser i Lean kan måles, er det vanskelig å måle effekten av tjenester. jeg har derimot sett på om innovasjoner tilpasses, frikobles eller tilkobles.

Jeg har de to neste sidene beskrevet kommunenes særtrekk i forhold til innovasjonsarbeid i et visuelt innovasjonshjul.



Fundamentet ligger i Kvalitetshuset, som innebærer en systematikk i forhold til kommunens fokusområder, strategier og mål. God ledelse er ikke bare en drivkraft, men en viktig del av prosessen. Innovasjon er en del av denne «pakken», som skal bidra til at kommunen når sine mål, forbedrer tjenestekvaliteten, utnytter ressursene bedre og mer effektivt og dermed står bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer. Fokus på innovasjon som utvikling, snarere enn problemløser. Styring og ledelse på høyrere nivå er viktig for å få til dette. Drivkreftene er derfor nært knyttet til dette fundamentet. Man benyttet sjelden begrepet innovasjon, men betydningen av det oppsummeres i en forståelse om kontinuerlig tjenesteforbedring. Innovasjoner implementeres ofte tverrsektorielt, det vil si på tvers av sektorer og nivåer, og tilpasses eksisterende praksiser. Gitt riktig organisering og verktøy, vil innovasjoner spres og genere nye praksiser. Prosesser tar kortere tid nå fordi man har utarbeidet blant annet systemer og verktøy til å kjøre analyser (VSA), og dermed raskt kan velge «piloter» som gir størst gevinstrealisering.



I kommune B er fundamentet forankret i kommunens verdier. Medbestemmelse og «vi- kultur» er ikke bare drivkrefter, men også en viktig del av prosessen. Disse kommuniseres og tilpasses hver enkelt enhet, og har til hensikt å skape en felles forståelse for hva som er viktig i kommunen. En slik tilnærming benyttes ofte for å styrke organisasjonskulturen i endringsprosesser for å få aksept for det nye, og redusere eventuell motstand. Medvirkning og medbestemmelse er avgjørende for å lykkes i en slik prosess. Heller ikke denne kommunen benytter begrepet innovasjon i det daglige arbeidet, men det forbindes med *å gjøre ting på en annen måte, forbedring*. Innovasjon sees mer på som problemløsende strategi enn som utvikling. Det er ikke uvanlig for lavinntektskommuner med stram økonomi. Her implementeres innovasjoner sektorielt, det vil si at innovasjonen tilpasses spesielle sektorer, hvor de nye praksisene tilpasses eksisterende praksiser. Dokumentene fremmer mye prat og planer, som tyder på at innovasjoner også frikobles og ikke bare tilpasses. Ledere tildeles et stort ansvar i implementeringen, og man ønsker å tilrettelegge for selvstendige

enheter og ledere som kan ta ansvar. Det å endre eller skape en ny organisasjonskultur tar tid, og det forklarer hvorfor kommunen anser det som nødvendig å ta små skritt for å få med seg alle i riktig retning.

## 6.0 Avslutning

De senere årene har innovasjon i offentlig sektor fått økt oppmerksomhet ved at innovasjonsbegrepet har blitt mer formalisert og synlig. Det stilles forventninger til at kommunale organisasjoner skal bli mer innovative både for å effektivisere arbeidet, men også for å bli bedre til å løse de utfordringer som samfunnet står overfor. Man ser også at innovasjoner fører til forbedringer og således benyttes som en del av omdømmebyggingen og legitimitetsskapende arbeid kommunesektoren er avhengig av. Vi husker at kommunale organisasjoner både er konsumenter og produsenter av innovasjoner, og derfor er det interessant å belyse hvordan kommunene arbeider med innovasjoner. Samtidig gir komparative studier mulighet til å avdekke forhold som er ulike.

### 6.1 Prosjektets mål

Når man til daglig snakker om kommuner, belyses sjelden hva som særpreger den enkelte kommune. Strukturelle- så vel som kulturelle trekk, vil legge føringer for hvordan kommunale organisasjoner jobber med innovative tiltak. Dessuten må vi ta hensyn til offentlig sektors særtrekk, det kommunale selvstyret, lokale utfordringer og legitimitet når vi studerer innovasjoner i kommunesektoren. Mitt ønske har nettopp vært å få innblikk i hva som skjer når innovasjonsideologien får en mer formell rolle i kommunale organisasjoner. Dette har jeg studert ved å belyse innovasjonsforståelse og implementering, samt at jeg også har sett på utfall av innovasjoner. Målet med oppgaven har vært å gi svar på problemstillingen; *Hvordan forstås og iverksettes innovasjoner i to ulike kommuner?* Problemstillingen har jeg besvart gjennom en deskriptiv tilnærming for å beskrive kommunene, og en komparativ metode for å få frem forskjeller. Mitt samlede datamateriale har vært data innhentet ved intervjuer av 10 informanter, samt en mengde dokumenter. Jeg håper at studien vil bidra med innsikt i forhold som legger føringer for kommuners innovasjonsarbeid. Resten av dette siste kapitlet vies til mitt svar 1) Hvordan innovasjoner forstås, 2) Hvordan innovasjoner implementeres, 3) Resultatet av innovasjoner. Deretter skal jeg trekke frem teoretiske og empiriske implikasjoner i mine funn, før jeg til slutt trekker frem noen forslag til videre forskning på innovasjon i norsk, kommunal tjenesteyting.

### 6.2 Hvordan arbeider kommuner med innovasjon?

Kommunene arbeider forskjellig i forhold til innovasjon, og funn viser at strukturelle forhold, og hvilken ledelsesmodell man velger, er avgjørende faktorer til hvordan innovasjonsarbeidet utføres. Med støtte fra empiri og teori har jeg tolket hvordan innovasjonsbegrepet forstås og hvordan kommunene implementerer nye praksiser. Jeg starter med innovasjonsforståelse.

### 6.2.1 Innovasjonsforståelse

For begge kommunene handlet innovasjon om forbedring av eksisterende praksiser, men selve innovasjonsbegrepet ble tillagt liten oppmerksomhet. Betydningen av innovasjon var derimot relativt lik hos begge kommunene, men man benyttet andre begreper som for eksempel omstilling, nyskapning, forbedring og endring. Begreper som «ikke hører hjemme» i kulturen, eller oppleves som fremmed, blir gjerne frastøtt av organisasjonens medlemmer. Moteord, som flere av informantene kaller det, trenger modning, og de institusjonelle forklaringskrefter gis størst vekt. Kommune A forstår innovasjon mer som utvikling/forbedring, mens kommune B heller i retning av at innovasjoner skal løse et problem. Begge kommunene betegner innovasjoner som inkrementelle, noe som samsvarer med det Thusman og O'Reilly (1996) betegner som kontinuerlig skrittvis forbedring. Kommunene var også samstemte om at organisatorisk innovasjon er mer fremtredende jo høyere opp i hierarkiet man kommer. Det var enighet om at tjenesteinnovasjonen er viktig, men for å få til god tjenesteproduksjon er det også nødvendig med organisatoriske innovasjoner.

Innovasjon er noe offentlig sektor også tidligere har vært flinke til, men man har kalt det noe annet, og det har kanskje ikke vært så synlig. Dette stemmer overens med det Teigen (2007b) og Aarsæther (2010) hevder, at innovasjoner har utviklet seg fra å ha en uformell karakter til at man i dag opplever mer formelle trekk ved innovasjoner. Baldersheim (1993) hevder at liten forskning på området kan være grunnen til de uformelle trekkene, men at flere forskere nå har vist interesse for tjenesteinnovasjon (se for eksempel Fuglesang 2010, Teigen 2007a, Aarsæther 2010, Pedersen 2007). Økonomiske utfordringer ble nevnt som drivkrefter, men likevel nedtonet i forhold til andre ting som fremmer innovasjoner. Som med innovasjonsforståelsen, er det lite som skiller dem når det gjelder drivkrefter. Jeg har likevel tolket det som om drivkreftene i kommune A er mer rettet mot interne forhold, og ønsker om å gjøre en innsats for å optimalisere driften av kommunen som helhet, men også egen avdeling. Med andre ord, innovasjon er sterkt forankret i begrepet kontinuerlig forbedring. Kommune B har et større fokus på eksterne forhold (økonomi) som drivkrefter til innovasjon, mens fundamentet og grunnlaget for innovasjon styres av verdier. I kommune A styres innovasjonene av systemer, nemlig Kvalitetshuset.

### 6.2.2 Implementering

For begge kommunene dreide det seg i liten grad om endringer i organisasjonsutformingen med hensyn til *Lean* og *Et løft for læring*. Dermed var innovasjonene i liten grad en trussel i forhold til medarbeidere i de to organisasjonene. Jeg tillegger derfor det institusjonelle perspektivet stor vekt med tanke på deres opplevelse



av vellykkethet. Et annet interessant funn er at både *Lean* og *Et løft for læring* oppsto som interne ideer, hvilket i følge Hall (1996) har betydning for om innovasjonen adopteres. Oppskrifter som kommer fra andre organisasjoner har lett for å bli avvist dersom de ikke anses som passende (Christensen mfl. 2009). Her er en institusjonell tilnærming best egnet for å forstå innovasjonene som vellykkede prosesser. Et annet funn jeg kan framheve i prosessen, er samarbeidet mellom kommuneledelsen og de ansatte. Begge kommunene har på sine særegne måter et godt samarbeid på tvers av nivåer. Samarbeidskulturen i organisasjonene vil derfor være av betydning for hvor vellykket prosjektene er, eller kommer til å bli. Jeg legger derfor mest vekt på institusjonelle forhold som eierskap til prosjektet, god kommunikasjon og tillit. Ledelse har også blitt fremmet som årsak til om prosjekter lykkes eller ei, men jeg har i denne studien hatt mest fokus på innovasjonsforståelse og implementering. Likevel er det grunn til å nevne at ledelsen har vært synlig og støttet de ansatte hele vegen i kommune A, og derigjennom skapt ledere med eierskap i prosjekter. Kommune B har jobbet målrettet med lederutvikling, slik at alle ledere skal være mest mulig selvgående. På grunnlag av dette tilskriver jeg det institusjonelle perspektivet størst forklaringskraft ved sitt fokus på interne prosesser, verdier og normer. Også i forhold til innovasjonsprosjektene som har blitt omtalt. Ledelsen er den som i begge tilfeller har kommet med ideen og startet prosjektene, mens de øvrige ansatte har fått ta del i selve gjennomføringen av prosjektene, noe som har bidratt til å redusere de institusjonelle motkreftene.

Omdømmefokuseringen er sentral i det ny- institusjonelle perspektivet, og offentlig sektor er i følge Christensen mfl. (2009) stadig mer ekspressive overfor omgivelsene. For kommunene er det altså ikke nok bare å være effektiv, de trenger også legitimitet. Positive omtaler av prosjektene vil styrke omdømmet, og dermed også deres legitimitet, noe som vil forsterke deres opplevelse av prosjektene som vellykkede. Kommuneorganisasjoner fremstår som heterogene, men sektorer utvikler seg over tid og former unike organisasjoner i kraft av det kulturelle perspektivet (Teigen 2007b). Derfor tilskrives det institusjonelle perspektivet en forklaringskraft når det gjelder kommuners ulike fokus på innovasjoner.

### 6.2.3 Utfall/resultat

Vi har sett at selve begrepet *innovasjon* forbindes med noe nytt. Den samlede datamengden innhentet fra intervjuer og dokumenter viser at begrepet ikke har fått fotfeste nok til å bli benyttet i det daglige. I stedet benyttes begreper som forbedring, omstilling, utvikling, nyskapning, kontinuerlig forbedring og skoleutvikling. Fellesnevneren er likevel et ønske om at innovasjoner skal føre til en forbedring, en endret praksis. Sentralt er også at innovasjoner har fått en formell karakter, og en sentral plass i kommunenes strategidokumenter og handlingsplaner. Formaliteten forsterkes gjennom bruk av ulike sentrale aktører, som fungerer som pådrivere, rådgivere eller partnere. Prosjektene som har blitt mest omtalt i denne oppgaven, er

sterkt knyttet til institusjonelle verdier, normer og regler. Tilkobling er derfor mindre sannsynlig fordi det forutsetter at praksiser innføres etter intensjonen fullt og helt, og institusjonelle krefter som motstand vil gjøre prosessen vanskelig. Det kan likevel se ut til at tilkobling *kan* ha funnet sted i planleggingen av Kvalitetshuset, der man kobler «gamle» praksiser til dette fundamentet, og knytter dette til innovasjoner. Men det vil antageligvis ikke ha møtt stor motstand ved at fundamentet er skapt av en samlet kultur. Frikobling kan være noe som skjer i kommune B. Her er man i startfasen, og det er mye prat og planer, og iverksettingen skjer langsomt. Det kan ha noe med at de ikke er ferdige med innovasjonsstrategien, og en slik tilnærming er vanlig. Det mest fremtredende ved innovasjonene i begge kommunene er likevel at nye praksiser i stor grad *tilpasses det eksisterende*. En slik tilnærming forstås i det institusjonelle perspektivet, ved at nye praksiser inkorporeres i arbeidsmåter som allerede finnes. På denne måten nøytraliseres og modifiseres nye endringer til kulturen og eksisterende prosesser. Det instrumentelle perspektivet har liten forklaringskraft i kommune B, mens kommune A vil oppleve av innovasjoners vellykkethet, forklares ved bruk av riktige verktøy og riktig organisering. Det er som sagt vanskelig å måle resultatene til de to prosjektene *Lean* og *Et løft for læring*. Enkelte prosesser i *Lean* kan måles, som for eksempel sykefravær, eller hvor mye tid man sparer ved bruk av *Lean*-verktøyene. Her benyttes forskningsbasert kompetanse i nærmiljøet, og det har vært viktig med politisk forankring av prosjektet. Flere år etter implementeringen har de stor kompetanse på området, og deres innovasjoner benyttes av kommuner flere steder i landet. Nyhetsgraden i forhold til *Lean* kan diskuteres, men dokumenter og informanter betegner *Lean*- prosessene fortsatt som innovasjoner. Kommune B benytter autoritære og karismatiske pådrivere som inspirasjon, som for eksempel utdanningsinstitusjoner, Thomas Nordahl og KS. *Et løft for læring* bryter ikke verdimessig med skolen, eller verdiene til kommunen for øvrig. En slik tilnærming vil i det institusjonelle perspektivet gi økt læringsutbytte for elevene.

Innovasjoner forstås relativt likt i de to kommunene, men det er noen ulikheter mellom sektorer og nivåer. Prosessene er derimot ulike, mye på grunn av hvordan ledelsesmodellen i kommunene utformes, og hvordan denne legger til rette for systematikken rundt innovasjonsarbeidet. Innovative løsninger representerer ingen revolusjoner eller brudd i eksisterende praksiser i denne studien, snarere implementeres innovasjoner ved *tilpasning* i begge kommunene. Dette tyder på at det institusjonelle perspektivet har størst forklaringskraft både når det gjelder innovasjonsforståelsen og iverksetting av innovasjoner, men også når det gjelder utfall av innovasjoner.

### 6.3 Teoretiske og empiriske implikasjoner

Jeg har med bakgrunn i det instrumentelle og det institusjonelle samt relevant litteratur om hvordan innovasjoner forstås og implementeres, sett nærmere på hva som kjennetegner innovasjonsarbeidet i to innlandskommuner. Perspektivene har vært til nytte i analysen av de empiriske funn som jeg hentet inn fra intervju og dokumenter. På den ene siden er perspektivene kontrasterende ved at de kan gi ulike svar på et fenomen, men de kan også være komplementære ved at de utfyller hverandre. Jeg opplevde at perspektivene var godt egnet til å belyse problemstillingen, og jeg fikk forståelse for både formelle og uformelle strukturer som omgir innovasjoner i kommunesektoren. Undersøkelsen min støtter opp om Christensen mfl (2009) sin begrunnelse for at bruk av flere perspektiver gir en mer helhetlig forståelse for det man studerer.

Når innovasjon kommer inn som en formell brikke i kommunenes planer, blir det viktig å bygge en felles innovasjonskultur, med et godt samarbeidsklima allerede i startfasen. Dette sees som en viktig empirisk implikasjonen med tanke på å lykkes med innovasjonsarbeid i komplekse kommuneorganisasjoner. En god forankring og eierskap til prosjektene som gjennomføres, og til innovasjonsarbeid for øvrig, er avgjørende for å opparbeide grobunn for nye praksiser. Gjennom å involvere medarbeidere og eksterne aktører i planarbeidet i startfasen, kan alle delta i idéutviklingen og komme med innspill, og dermed oppnå en forståelse for hvorfor nyskapning er viktig for organisasjonen. Dette har vi sett at utarter seg forskjellig i de to kommunene. Nødvendigheten av å trekke inn eksterne aktører med annen type kompetanse må gjøres forståelig, slik at det ikke oppstår konflikter og misforståelser når utenforstående aktører trer inn i planarbeidet, eller i spesifikke prosjekter. Ikke alle innovasjoner betegnes som prosjekter, men innovasjon som fenomen må også forankres i ledelsen, basisorganisasjonen, i kommunens planarbeid og hos eksterne samarbeidspartnere.

March og Olsen (1984) hevder slike forskjeller som er observert i kommunene i denne studien, er helt vanlig. Alt nytt møtes på ulike måter, med ulik grad av fremdrift og forskjellige prosedyrer. Med andre ord tilpasses innovasjoner det som foregår i kommunene, noe som vil prege innovasjonsarbeidet, og forventningene til funn bør derfor modereres. Mitt bidrag har vært å prøve å forklare hva som skjer når innovasjoner får et mer formelt preg, og skal fungere som en form for problemløser i kommunale organisasjoner. Denne studien argumenterer for at strukturelle forskjeller og ulike ledermodeller er forklaringsfaktorer til hvor systematisk det arbeides med innovasjoner, noe som antageligvis har betydning for innovasjonsforståelsen. Hvilken betydning innovasjon har, vil derfor virke inn på hvordan innovasjoner implementeres i kommunenes øvrige planer. Dette vil ha betydning for hvor tidlig nye ideer adopteres, spres og iverksettes. Hvis en innarbeidet systematikk benyttes, vil forankringen og implementeringen også skje raskere. Derfor vil det være variasjon i hvordan innovasjoner forstås, håndteres, og det vil være forskjeller i om det velges sektoriell eller

tverrsektoriell implementering. Resultatet av min undersøkelse vil bare i begrenset grad være overførbar til andre kommunale enheter, ettersom studien er avgrenset til kun to kommuner. Men det er grunn til å tro at disse ikke skiller seg vesentlig fra andre kommuner, og slik sett vil man sannsynligvis se lignende fenomener i andre kommuner.

#### 6.4 Forslag til videre forskning

Økt tjenestekvalitet har flere ganger i oppgaven blitt nevnt som noe kommunene streber etter, og det er nærliggende å tro at mange forbinder dette med tjenesteinnovasjoner. Men organisatoriske innovasjoner handler om endringer i de organisatoriske rammene som påvirker tjenesteproduksjonen og hvordan disse leveres. Jeg har belyst det faktum at organisasjoner må organisere seg annerledes, for at de som skal utføre tjenestene skal ha mulighet til å utføre arbeidsoppgavene på en smartere måte. En slik tilnærming vil legge ytterligere press på kommunesektoren om å bli enda mer nytenkende enn i dag, slik vi husker Forskningsrådet (2012) etterlyste i et tidligere kapittel. Gjennom denne studien har vi sett at innovasjon har fått en sentral rolle i forhold til oppgaveløsning. Med tanke på økte kommunale effektivitetskrav, hadde det vært spennende å undersøke hva kommunesammenslåing/bærekraftig kommuner betyr, og hvordan det møtes. Når vi snakker om kommunen som produsent av velferdstjenester, kunne det også vært interessant å sett på hva som menes med en *god tjeneste*, og for *hvem*? Er tjenestene tilrettelagt for brukerne og deres behov, eller kan det være andre faktorer som bestemmer hva en god tjeneste er? I forbindelse med dette, er det også en utfordring å belyse hva den enkelte selv har ansvar for, og hva det offentlige skal ta seg av.

## Referanseliste

Aarsæther, N. (2010). Kommunen i rolla som samfunnsutviklar. I A. Førde (Red.), *Innovative bygdemiljø* (s. 105-120). Bergen: Fagbokforlaget.

Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i Offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl. (2011): Organisasjonsendring som velferdsform, Kap. 1, Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl (red.): NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo: Gyldendal akademisk, s. 13-27

Amundsen, O. og T. Kongsvik (2008). *Endringskynisme*. Oslo: Gyldendal.

Andersen, J. A. (2010). "Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior." *Public Administration Review* 70(1):131-141.

Amdam, J. og N. Veggeland (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget

Andersen, E. S., K. V. Grude og T. Haug. (2010). *Måltrettet prosjektstyring*. NKI Forlaget. 6.utg

Armstrong, M. (2011). *Handbook of strategic human resource management*. London: Kogan Page. 5.th edition

Baldersheim, H. (1993). *Ledelse og innovasjon i kommunene*. TANO Forlag. 2.utgave

Berge, D. M.( 2013). Innovasjon og politikk: *Om innovasjon i offentlig sektor*. Arbeidsnotat/ Working Paper 2013:4, Høgskolen i Molde.

Blake, R. R., og J. S. Mouton. (1982). "A comparative Analysis of Situationalism and 9,9 Management by Principle." *Organizational Dynamics*. 10(Spring):20-43.

Boin, A, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. (2005): *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press

- Busch, T. & J.O. Vanebo. (2005): Bestiller-utfører-modellen: utfordringer og problemområder. 144-157, Busch, T. m.fl. (red.) *Modernisering av offentlige sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget (2.. utg.) 14 s.
- Braun, V. og V. Clarke (2006). Using thematic analysis in psykology. *Qualitative Research in Psykology* 3(2):77-101.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen. (1990). *Kan organisasjonsformer velges?* Notat 90/6. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Brønn, P.S., og Ø. Ihlen. (2009). Åpen eller innadvendt. *Omdømmebygging for organisasjoner* Gyldendal Norsk Forlag AS: Oslo. 1. utgave
- Christensen, T., P. Lægreid, P. G. Roness og K. A Røvik. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damanpour, F. og Wischewsky, J.D. (2006). *Research on innovations in organizations: Distinguishing innovation-generating from innovation-adopting organizations*. ScienceDirect. J. Eng. Technol Manage. 23 (2006) 269-291
- DiMaggio, P. and W. W. Powell. (1983/1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, redigert av P. DiMaggio og W. W. Powell, 63-82. Chicago: University of Chicago Press.
- Drejer, I (2003). *Identifying innovation in surveys of services: A Shumpeterian perspective*. ScienceDirect. Research Policy 33 (2004). 551-562
- Edquist, C. (2005). "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges." I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson, 180-208. Oxford: University press.

- Fuglsang, L.(2010). "Innovation, kreativitet og ledelse – mod en situert forståelse af innovation og innovationsledelse". I *Virksomhedsledelse: positioner, teorier og strategier*, redigert av P. B. Olsen, L. Fuglsang, og J. D. Rendtorff, 194-214. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Giddens, A. (1987). *Social theory and modern sociology*. Oxford: Polity press
- Hall, R. H. (1996). *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. Sixth ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Halvorsen, K. (1993). *Å forske på samfunnet, en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Bedriftsøkonomenes Forlag A/S: Oslo. 3. Utgave
- Hartley, J. (2005). "Innovation in governance and public services: Past and present". *Public Money and Management* 25: 27-34.
- Hersey, P. and K. H. Blanchard. (1988). *Managementog Organization Behaviour. Utilizing Human Resources*. EnglewoodCliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hennestad, B. W., Ø. Revang og F. H. Strønen (2006). *Endringsledelse og ledesesendring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, I. M., og B. K Solvang (1996). *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano
- Jacobsen, D. I., og J. Thorsvik. (2010). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokutvalg. 2.utgave
- Johannessen, A., L Christoffersen og P. A Tufte. (2011). *Forskningsmetode for ikke økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag AS. 3.utg.

Johannessen, J. A., B. Olsen, og G.T. Lumpkin. (2001). "Innovation as newness: What is new, how new, and new to whom?" *European Journal of Innovation Management* 4(1):20 - 31.

Karlsen, J. T., og P. Gottschalk. (2008). *Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston: Harvard Business Review Press.

Krafcik, J.F. (1988). Triumph of the lean production system. *MIT Sloan Management Review*, 30 (1), 41–52.

Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk: Oslo.

Kvale, S. og S. Brinkmann. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal

Lam, A. (2004). "Organizational innovation". I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery, og R. R. Nelson, 115-147. Oxford: Oxford University Press.

Legge, K. (2005). *Human Resource Management. Rhetorics and Realities*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Lundvall, B. Å (1992). *National Systems of Innovation*. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers.

March, J.G. (1991). *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*. *Organization Science*, 2(1): 71–87.

March, J. and J. Olsen. (1984): *The organizational Basics of politics*. The free press: New York, NY 10020

Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokutvalget



- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5'S: A Synthesis of the Research on Organization Design. I *Management Science* 26(3):322-341.
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- O'Reilly, C.A. and M. Tushman. (2013) Organizational Ambidexterity: Past, Present and Future. *Academy of Management Perspectives*, 27(4): 324–338.
- OECD. (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Third edition. Paris: OECD Publications.
- Parsons, T. (1956). Suggestions For a Sociological Approach to Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly* 1:63-85
- Pedersen, T. H. (2007) *En innovativ forvaltning*. Innovasjon og organisatoriske former. I *En innovativ forvaltning?*, redigert av R. Rønning og H. Teigen, s 124-141. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pollit, C. (2003). "Joined-up Government: a Survey." *Political Studies Review* 1:34-49.
- Pollit, C., and G. Bouckaert. (2004). "Reflections: management and governance." I *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second edition, 182-202. Oxford: University Press.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, P. Bogason, og M. B. Ellingsen. (2011). *Innovasjonsprosesser i norske kommuner - Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*. Rapport nr 2/ 2011. Tromsø: Northern Research Institute (Norut).

Ringholm, T., H. Teigen, og N. Aarsæther. Red. (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Roos, G., G. Von Krogh, J. Roos (1996). *Innføring i strategi*. Bergen: Fagbokutvalget. 2. Utg.

Rødvei, P.H. (2006). *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken. En analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger*. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Røiseland, A., og S. I. Vabo. (2012). *Styring og samstyring- governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Rønning, R., og H. Teigen. (red.). (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Rønning, R., Knutagård, M., Heule, C & Sværd, H. (2013) *Innovasjoner i velferden- muligheter og begrensninger*. Stockholm: Liber. Kap 1 og 2 (28)

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schein, E. H. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Media Forlag.

Schumpeter, J. A. (1934): *The theory of economic development*. London: Transaction Books.

Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. London: SAGE Publications Ltd. 4<sup>th</sup> edition.

Sundbo, J. (1998). *The organization of Innovation in Services*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

- Stamsø, M..A. (2005): New Public Management – reformer i offentlig sektor, i Stamsø. M.A.(red): *Velferdsstaten i endring*, Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre, Kap. 2, s. 58-75. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stake, R. (2000) *Case studies*. I: Handbook of qualitative research Vol. 2, red.: Denzin, N. & Lincoln, Y., s. 435-454. Thousand Oaks, CA, Sage
- Stogdrill, R. M. and A. E. Coons. (1957). *LeaderBehaviour: It`s Description and Measurement*. Ohio State University, Colombus: Bureau og Business Research.
- St.meld. nr.33 (2007-08). Eit sterkt lokaldemokrati, Oslo: *Kommunal- og regionaldepartementet*.
- Sørensen, E., og J. Torfing.. (red). (2011). *Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, J.B. (2002). *The strength of corporate culture and the reliability of firm performance*. *Administrative Science Quarterly*, 47: 70–91.
- Teigen, H. (2007a). *En innovativ forvaltning. Avgrensingar og omgrepsbruk*. I En innovativ forvaltning?, redigert av R. Rønning og H. Teigen, 13-39. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teigen, H. (2007b). *En innovativ forvaltning*. Kommunane som nærings- og innovasjonsaktørar. I En innovativ forvaltning?, redigert av R. Rønning og H. Teigen, s 146-172. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teigen, H., & Lien, G. (2013). Kommunen som næringsutviklar - kommunalt tiltaksarbeid. IN Aarsæther (Red.), *Innovative kommuner* (Vol. 1, s. 240-257). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tushman, M.L. and C.A. O'Reilly (1996). *The Ambidextrous Organization: Managing evolutionary and revolutionary change*. *California Management Review*, 38: 1–23.

Van den Steen, E.J. (2005). *Organizational beliefs and managerial vision. Journal of Law, Economics, and Organization*, 21(1): 256–283.

Wahl, A. (2010). *Velferdsstatens vekst- og fall?* Oslo: Gyldendal (1.utg.)

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC: Sage Publications.

Young Foundation (2006). *Social silicon valleys; A manifesto for social innovation, what it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: Young Foundation.

Øgård, M. (2005). ”New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?” i *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

## Nettsider:

Forskningsrådet, *Innovasjon i offentlig sektor* (2012) [http://www.forskningsradet.no/prognett-innoff/Artikkel/Innovasjon\\_i\\_offentlig\\_sektor/1253981418199?lang=no](http://www.forskningsradet.no/prognett-innoff/Artikkel/Innovasjon_i_offentlig_sektor/1253981418199?lang=no)  
(Lest 120115)

Forskningsrådet, *Innovasjonsstrategi* (2011-2014)  
<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition%3A&blobheadervalue1=+attachment%3B+filename%3D%22Innovasjonsstrategi2011-2014.pdf%22&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274478419141&ssbinary=true>  
(Lest 120115)

Forskningsrådet, *Innovasjon skal gi velferd og konkurransekraft* (2015)

[http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Innovasjon skal gi velferd og konkurransekraft/1253968628794](http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Innovasjon_skal_gi_velferd_og_konkurransekraft/1253968628794)

(Lest 120115)

Kommune A, VTK *Kommuneplan* (2015) [http://www.vestre-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo96mezn-kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023/$FILE/kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023.pdf)

[toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo96mezn-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo96mezn-kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023/$FILE/kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023.pdf)

[kommuneplan utdrag fra planprogram for revisjon av kommuneplan2012-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo96mezn-kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023/$FILE/kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023.pdf)

[2023/\\$FILE/kommuneplan utdrag fra planprogram for revisjon av kommuneplan2012-2023.pdf](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo96mezn-kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023/$FILE/kommuneplan_utdrag_fra_planprogram_for_revisjon_av_kommuneplan2012-2023.pdf)

(Lest 160315)

Kommune A, VTK *Omstillingsprogrammet* (2015) [http://www.vestre-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9mgfb5-omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo/$FILE/omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo.pdf)

[toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9mgfb5-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9mgfb5-omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo/$FILE/omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo.pdf)

[omstilling nyheter aarets innovasjonsmiljo/\\$FILE/omstilling nyheter aarets innovasjonsmiljo.pdf](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9mgfb5-omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo/$FILE/omstilling_nyheter_aarets_innovasjonsmiljo.pdf)

(Lest 130315)

Kommune A, VTK, *Organisering* (2015) [http://www.vestre-](http://www.vestre-toten.kommune.no/sok?sortBy=ByRelevancy&query=innovasjon&search.x=0&search.y=0)

[toten.kommune.no/sok?sortBy=ByRelevancy&query=innovasjon&search.x=0&search.y=0](http://www.vestre-toten.kommune.no/sok?sortBy=ByRelevancy&query=innovasjon&search.x=0&search.y=0)

(Lest 160115)

Kommune A, VTK *Styringsdokument* (2015) [http://www.vestre-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9srbtt-styringsdokument_vtk_12012015/$FILE/styringsdokument_vtk_12012015.pdf)

[toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9srbtt-](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9srbtt-styringsdokument_vtk_12012015/$FILE/styringsdokument_vtk_12012015.pdf)

[styringsdokument\\_vtk\\_12012015/\\$FILE/styringsdokument\\_vtk\\_12012015.pdf](http://www.vestre-toten.kommune.no/internett/resource2.nsf/files/domo9srbtt-styringsdokument_vtk_12012015/$FILE/styringsdokument_vtk_12012015.pdf)

(Lest 160315)

Kommune B, ØTK *Et løft for læring* (2013) [http://www.hihm.no/om-hoegskolen/nyheter/eldre-](http://www.hihm.no/om-hoegskolen/nyheter/eldre-nyheter/2013/et-loeft-for-laering-i-oestre-toten)

[nyheter/2013/et-loeft-for-laering-i-oestre-toten](http://www.hihm.no/om-hoegskolen/nyheter/eldre-nyheter/2013/et-loeft-for-laering-i-oestre-toten)

(Lest 150315)

Kommune B, ØTK *Handlingsprogram* (2015) <http://www.ostre-toten.kommune.no/file:///C:/Users/publikum/Downloads/Handlingsprogram%202015-205%20med%20C3%B8konomiplan%20Bog%20budsjett.pdf>  
(Lest 120315)

Kommune B, ØTK *Kommuneplanens samfunnsdel* (2015)  
<file:///C:/Users/publikum/Downloads/Kommuneplanens%20samfunnsdel.pdf>  
(Lest 120315)

Kommune B, ØKT *Organisering* (2015) <http://www.ostre-toten.kommune.no/organisasjon.195628.no.html>  
(lest 020115)

Kommunesektorens organisasjon, KS *Innovasjon* (2014) <http://www.ks.no/tema/Innovasjon-og-forskning1/Innovasjon/>  
(Lest 121215)

## Vedlegg

Godkjenning fra NSD

Vedlegg 1

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



NSD - Høgskolen i Østfold  
Postboks 107  
1407 Østfold  
Hauger  
Tlf: +47 25 28 21 17  
Tlf: +47 25 28 21 17  
E-post: nsd@nsd.no  
www.nsd.no

Tor Helge Pedersen  
Senter for innovasjon i tjenesteyting Høgskolen i Lillehammer  
Postboks 952  
2604 LILLEHAMMER

Vår dato: 18.02.2015

Vår ref: 41863 / 3 / AGL

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.01.2015. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 30.01.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

41863	<i>Innovasjon i tjenesteyting</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Tor Helge Pedersen</i>
Student	<i>Hege Lovise Mølsted</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeplikt, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Audun Løvlie

Kontaktperson: Audun Løvlie tlf: 55 58 23 07

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSD's rutiner for elektronisk godkjenning.

Audun Løvlie tlf: 55 58 23 07

NSD - Høgskolen i Østfold, Postboks 107, 1407 Østfold, Hønefoss  
Tlf: +47 25 28 21 17  
E-post: nsd@nsd.no  
www.nsd.no

Godkjenning av spørreundersøkelse,

Vedlegg 2

Kommune B, v/ rådmannen

		Navn	Jeg møter på:
onsdag	08.30		
04.mar	10.00	Informant 1	Servicetorget 0955
	11.30	Rådmann, informant 5	Servicetorget 1125
	13.30	Informant 2	I enheten 1325
	15.30		
	16.00		
torsdag	08.30	Informant 3	I enheten 0825
05.mar	10.00	Informant 4	Servicetorget 0955
	11.30		



Kommune A, v/ rådmannen

	Klokkeslett		Jeg møter deg på:
Tirsdag	10/3 kl. 08.30	Informant 6	Rådhuset, resepsj.
	10.00		
	11.30		
	10/3 kl. 14.00	Rådmann, informant 10	Rådhuset, resepsj.
	15.30		
	16.00		
Onsdag	08.30		
	10.00		
	11.30		
	13.30		
	11/3 kl. 15.15	Informant 7	Rådhuset, resepsj.
	11/3 kl. 16.00	Informant 8	Rådhuset
Torsdag	12/3 kl. 08.30	Informant 9	I enheten din
	10.00		
	11.30		
	14.00		
	15.30		

## **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet**

### **-Innovasjon i offentlig kommunal sektor-**

#### **Bakgrunn**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et masterprosjekt som har til hensikt å finne ut hva du legger i begrepet innovasjon, og hvordan innovasjoner iverksettes. Jeg ønsker å intervju deg på bakgrunn av din strategiske posisjon. Masterstudien er et prosjekt for student Hege Mølstad ved masterstudiet Master in Public Administration (MPA) ved Høgskolen i Lillehammer. Veileder for masterprosjektet er førsteamanuensis ved Høgskolen i Lillehammer, Tor Helge Pedersen.

#### **Hva innebærer studien?**

Jeg ønsker å intervju deg som enhetsleder/leder i en kommunal enhet. Intervjuene ønsker jeg å få lov til å ta opp med lydopptaker, og eventuelt skrive notater. Jeg ønsker å kartlegge hva innovasjon betyr i din enhet, hvordan det arbeides med innovasjon, og om dette bidrar til nye og bedre løsninger.

#### **Mulige fordeler og ulemper**

Du vil ikke ha noen spesielle fordeler av studien, men jeg håper at studien kan være et lite bidrag i forskningen for å belyse hvordan kommuner innoverer, forskjeller, og om ulikheter har noe å si for resultatet.

#### **Anonymitet**

Ingen opplysninger som framkommer under intervjuet vil kunne spores tilbake til informant og eventuelle tredjepersoner som nevnes under intervjuet. Jeg vil anonymisere informanter med koder. For eksempel «Enhetsleder 1, Skole- oppvekst, VT Kommune» eller «Leder, ØT Kommune» jeg vil også kunne anonymisere kommunene ved for eksempel «Enhetsleder 1, Skole- oppvekst, Kommune X» eller «Leder, Kommune Y»

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Jeg kommer ikke til å be om informasjon som går direkte på deg, utover hvilken avdeling du jobber på, kontrollspenn, og hvor lenge du har vært ansatt. All informasjon behandles uten direkte gjenkjennende opplysninger. Dersom du trekker deg fra studien, kan du kreve å få slettet innsamlet informasjon om deg.

Prosjektet avsluttes 15. mai 2015, og innsamlede opplysninger skal da være anonymisert og eventuelle lydopptak slettet. Anonymisering innebærer at opplysninger som navn slettes, og at indirekte opplysninger som arbeidsplass, stilling fjernes eller behandles slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes i materialet.

### **Frivillig deltakelse**

Deltagelsen er frivillig, med mulighet til å trekke seg når som helst under studien uten grunn. Kontakt i tilfellet Hege Mølstad, som gjennomfører dette prosjektet ([hege.lm@online.no](mailto:hege.lm@online.no), 91574261).

Samtykke for deltagelse i studien

Jeg er villig til å delta i studien

---

(signert av informant, dato)

Bekreftelse på at informasjon er gitt informanten i studien

---

(signert, student, dato)

Informasjon	Tema intervjuets lengde frivillig deltakelse	samtykkeskjema taushetsplikt info om opptak, sletting
Overgangsspørsmål	Kan du si noe om din stilling?  Hvilken rolle har enhetsledere/ledere her?	Har noe endret seg?
Nøkkelspørsmål  <b>innovasjons- Forståelse</b>	Hva får denne kommunen til å innovere?  Hva legger du i begrepet innovasjon?  Opplever du forventninger om å være innovativ?  Hvordan bidrar innovasjon til nye praksiser?  Hvordan oppleves dette som nytt?  Hvilke typer innovasjon oppleves som mest benyttet i denne kommunen?	årsak, drivkrefter    Hvis ja, på hvilke måter?  Gi eksempler!  Hva er nytt?  tjenesteinnovasjon/ organisatorisk innovasjon
<b>innovasjon og implementering</b>	Er nytenkning et satsningsområde hos dere?  Følger dere bestemte mod., eller tilfeldig?  Hvilke strategier benyttes? Hvorfor?  Hvordan jobber org med innov. i det daglige?  Hvilken rolle har du i prosessen?  Hvordan kan ansatte utvikle ideer?  Når mener du ansatte bør involveres?	Hvordan?    top/ down, bottom/up  sos media, omdømme, politisk forankring,  eksempler!  i endringsprosesser
Avslutning	Opplevde du spm som relevante? Hva ville du spurt om? Noe du vil legge til?	Tusen takk for hjelpen!

Informasjon	Tema intervjuets lengde frivillig deltakelse	samtykkeskjema taushetsplikt info om opptak, sletting
Overgangsspørsmål	Kan du si noe om din stilling og avdeling?  Hvilken rolle har enhetsledere/ledere her?	
Nøkkelspørsmål  <b>innovasjons- Forståelse</b>	Hva får din avd. til å innovere?  Hva legger du i begrepet innovasjon?  Opplever du forventninger om å være innovativ?  Hvordan bidrar innovasjon til nye praksiser?  Hvordan oppleves dette som nytt?  Hvilke typer innovasjon oppleves som mest benyttet i din enhet?	årsak, drivkrefter  Hva betyr det for deg?  Hvis ja, på hvilke måter? Fra hvilket hold?  Gi eksempler!  Hva er nytt?  tjenesteinnovasjon/ organisatorisk innovasjon
<b>innovasjon og implementering</b>	Hvilke strategier benyttes? Hvorfor?  Hvordan jobber org med innov. i det daglige?  Hvilken rolle har du i prosessen?  Hvordan kan ansatte utvikle ideer?  Når mener du ansatte bør involveres?	top/ down, bottom/up  sos media, omdømme, politisk forankring,  eksempler!  i endringsprosesser
Avslutning	Opplevde du spm. som relevante? Hva ville du spurt om? Noe du vil legge til?	Tusen takk for hjelpen!